

SOZIALE MENSCHENRECHTE IN THEOLOGISCHER PERSPEKTIVE

Konkretionsmöglichkeiten am Beispiel des Rechts auf
angemessenen Wohnraum in Deutschland angesichts
von Wohnungsnot und Obdachlosigkeit

Inauguraldissertation

Rainer Bath

Fachbereich Evangelische Theologie der Philipps-Universität
Marburg

Angenommen aufgrund der Gutachten von Prof. Dr.
Dr. Siegfried Keil und Prof. Dr. Wolfgang Nethöfel

Tag des Rigorosums: 30.06.1999

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
I. MENSCHENRECHTE, MENSCHENWÜRDE UND GRUNDRECHTE	13
1. Der Rechtscharakter der Menschenrechte	13
1.1 Die Absicherung von Menschenrechten innerhalb nationalstaatlicher Rechtssysteme	13
1.1.1 Grundrechte	13
1.1.2 Staatszielbestimmungen	19
1.1.3 Verfassungsgerichtsbarkeit	20
1.2 Absicherungen von Menschenrechten im zwischen- bzw. überstaatlichen Bereich	21
1.3 Fazit	25
2. Die ethische Dimension der Menschenrechte	28
2.1 Menschenrechte als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns	28
2.2 Menschenrechte als ethische Kriterien zur Beurteilung gesellschaftlicher Strukturen	29
2.3 Die Begründung der Menschenrechte in der Menschenwürde	31
3. Die Bezogenheit der Menschenrechte auf Individualität und Sozialität	33
3.1 Menschenrechte der »ersten Generation«: Freiheitsrechte	33
3.1.1 Abwehrrechte	34
3.1.2 Teilhaberechte	35
3.1.3 Das allgemeine Freiheitsrecht	37
3.2 Menschenrechte der »zweiten Generation«: Soziale Rechte	38
3.3 Menschenrechte der »dritten Generation«	46
4. Die Interpretationsbedürftigkeit der Menschenrechte	49
5. Funktionale Interpretation der Menschenrechte	53
5.1 Die Ermöglichung und Sicherung von Freiheit	54
5.2 Die Ermöglichung und Sicherung von Gleichheit	57
5.3 Die Ermöglichung und Sicherung von Teilhabe	60

II. MENSCHENRECHTE IM DISKURS EVANGELISCHER THEOLOGIE	63
6. Modelle des Umgangs evangelischer Theologie mit den Menschenrechten	65
6.1 Hauptinhalte der theologischen Argumentation zum Umgang mit Menschenrechten	66
6.1.1 Verzicht auf eine spezifisch theologische »Legitimation« der Menschenrechte	66
6.1.2 Funktionale Theorie der Menschenrechte	67
6.1.3 »Analogie und Differenz« im theologischen Verständnis der Menschenrechte	69
6.2 Interpretation der Menschenrechte als Aufgabe der Theologie	72
7. Theologische Interpretation der Menschenrechte	75
7.1 Hermeneutische Überlegungen	75
7.2 Schöpfung	78
7.3 Bund	82
7.3.1 Recht	85
7.3.2 Rechtfertigung	96
7.4 Herrschaft Gottes	100
7.5 Ethische Perspektiven der theologischen Interpretation der Menschenrechte	106
7.6 Soziale Menschenrechte in den Verlautbarungen der EKD	109
7.7 Die Arbeit an der Konkretisierung und Verwirklichung sozialer Menschenrechte als sozialetische Aufgabe	113
III. PROBLEMEBENEN DES RECHTS AUF WOHNEN IN DEUTSCHLAND	116
8. »Wohnen« als Grundbedürfnis und soziales Menschenrecht	116
8.1 Kriterien für »angemessenen Wohnraum«	117
8.2 Auswirkungen von Wohnungslosigkeit	120
8.3 Grund- bzw. menschenrechtliche Absicherung des Wohnraumes	121
8.3.1 Die Sicherung der sozialen Grundbedürfnisse im bundesdeutschen Rechtssystem unter besonderer Berücksichtigung der angemessenen Wohnraumversorgung	124
8.3.2 Soziale Rechte: Rechtssystematische Überlegungen	129

8.3.2.1 Die Bedeutung des Sozialstaatsgebotes (Art. 20 und 28 GG) für die Konzeption der sozialen Rechte	130
8.3.2.2 Die inhaltliche und formale Grundkonzeption der Grundrechte	132
8.3.3 Möglichkeiten für eine verfassungsrechtlich stärkere Absicherung des Rechts auf Wohnen	134

9. Problemebenen der Wohnungsversorgung 136

9.1 Der Wohnungsmarkt als Hauptinstrument der Wohnraumversorgung	137
9.1.1 Besonderheiten des Wohnungsmarktes	141
9.1.2 Entwicklung des Marktsegments preisgünstiger Mietwohnungen	146
9.1.3 Disparitäten des Wohnungsmarktes	148
9.1.4 Konsequenzen für die sozialstaatliche Ausgestaltung der Wohnraumversorgung	151
9.2 Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit	151
9.2.1 Wohnungsnotfälle in unakzeptablen Wohnverhältnissen	153
9.2.2 Unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen	156
9.2.3 Aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen	157
9.2.3.1 Die Gruppe der sogenannten »Nichtseßhaften«	158
9.2.3.2 Ursachen des Eintritts von Wohnungslosigkeit	161
9.2.4 Verlauf und Auswirkungen von Wohnungslosigkeit	163
9.2.5 Besondere Problemlagen von wohnungslosen Frauen	168
9.3 Das Hilfesystem in der Spannung zwischen Prävention, Folgenbekämpfung und polizeirechtlichem Umgang mit den Problemlagen der Wohnungslosigkeit	169
9.3.1 Prävention als wünschenswertes Ziel institutionellen Hilfehandelns	170
9.3.2 Hindernisse für effektive Präventionsstrategien	171
9.3.2.1 Verdeckte Wohnungslosigkeit und zu spätes Bekanntwerden von Wohnungslosigkeit	171
9.3.2.2 Zersplitterung und unklare Zuständigkeiten	172
9.3.2.3 Traditionelle Ausrichtung der Strategien auf die Bewahrung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung in besonderem Zusammenhang mit polizeilichen Strategien	174
9.3.2.4 Restriktive Hilfestellung und rechtswidrige Einschränkungen von Sozialleistungen durch das Hilfesystem	175
9.3.3 Flankierende Maßnahmen	176
9.3.4 Einrichtungen des institutionellen Hilfesystems	178
9.4 Zusammenfassung: Armut und Wohnungslosigkeit als gesellschaftliche Ausgrenzungstatbestände	180

10. Wohnungspolitik als Instrument zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit	184
10.1 Objektförderung: Der soziale Wohnungsbau	186
10.1.1 Förderwege im sozialen Wohnungsbau	188
10.1.2 Hauptprobleme des sozialen Wohnungsbaus	191
10.2 Subjektförderung: Das Wohngeld	195
10.3 Steuerpolitik als Mittel der Förderung des Wohnungsbaus	198
10.3.1 Wohneigentumsförderung	201
10.3.2 Steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus	202
10.3.3 Besteuerung von Grund und Boden	203
10.4 Wohnraummietrecht	204
10.4.1 Kündigungsschutz	205
10.4.2 Miethöhe	208
10.4.3 Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum	209
10.4.4 Probleme und Mängel im Wohnraummietrecht	211
10.5 Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Wohnungspolitik	215
 IV. REFORMVORSCHLÄGE FÜR EINE BESSERE GEWÄHRLEISTUNG DES RECHTS AUF WOHNEN IN DEUTSCHLAND	 217
11. Eckpunkte einer Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit	217
11.1 Prävention von Wohnungslosigkeit als vorrangiges Ziel des Hilfehandelns	221
11.1.1 Instrumente der Prävention von Wohnungslosigkeit	223
11.1.2 Zusammenfassung kommunaler Hilfs- und Beratungsangebote bei drohender oder eingetretener Wohnungslosigkeit – das Konzept einer »integrierten Fachstelle zur Wohnungssicherung« und deren Aufgaben	226
11.1.3 Armutsberichterstattung und Wohnungsnotfallstatistik als Voraussetzungen effektiver Hilfeplanung	230
11.1.4 Umgestaltung des Mietrechts zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit	232
11.1.5 Ausbau des Wohngeldes als wohnungserhaltendes Instrument	235
11.2 Nichtdiskriminierende effektive Hilfen zur Überwindung akuter Wohnungslosigkeit	237
11.2.1 Versorgung Wohnungsloser mit Normalwohnraum	238

11.2.2	Nichtdiskriminierende Hilfeleistung für alleinstehende Wohnungslose	242
11.3	Wohnungsbaupolitik zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen	245
11.3.1	Sicherung kommunaler Belegungsrechte im Mietwohnungsbestand	246
11.3.2	Schaffung neuer Belegungsrechte durch den sozialen Wohnungsbau	248
11.3.2.1	Bürgschaftsmodell	252
11.3.2.2	Öffentliche Finanzierung statt öffentlicher Förderung	255
11.3.2.3	Umschichtung von Fördermitteln	257
12.	Notwendigkeit und Möglichkeiten für die Aufnahme eines Rechts auf Wohnen in das Grundgesetz	260
12.1	Maximallösung: Grundrecht auf Wohnen	262
12.2	Staatszielbestimmungen zur Sicherung des Rechts auf Wohnen	265
12.3	Vorschlag für einen neuen Artikel 20 b GG	269
13.	Diakonie angesichts der Herausforderungen von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit	271
13.1	Die Orientierung der Diakonie an den sozialen Menschenrechten	272
13.1.1	Die Orientierung des Menschenbildes der Diakonie an der Menschenwürde	273
13.1.2	Soziale Menschenrechte als Kriterien für diakonisches Helfehandeln im Sozialstaat	275
13.2	Diakonisches Handeln angesichts von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit	277
13.2.1	Diakonisches Handeln innerhalb einer Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit	278
13.2.2	Leitlinien für diakonisches Handeln auf den Problemfeldern Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit	282
Anhang		285
	Abkürzungen	285
Literaturverzeichnis		287

Einleitung

Im Jahre 1998 jährt sich zum fünfzigsten Mal die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen. Mit dieser Erklärung brachten die den Vereinten Nationen angehörenden Staaten ihren Willen zum Ausdruck, die Ära nach dem Zweiten Weltkrieg unter die Geltung der Menschenrechte zu stellen. Waren Menschenrechte zuvor nur innerhalb von Nationalstaaten als Grundrechte positiviert, markiert dieser Schritt ihre Aufnahme in das Völkerrecht und damit den Beginn der überstaatlichen Geltung der Menschenrechte. Gleichzeitig vereinigt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bürgerliche und politische Freiheitsrechte und soziale Rechte in einem Menschenrechtsdokument. Allerdings dauerte es noch einmal knapp zwei Jahrzehnte, bis der Absichtserklärung völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtspakte folgten.

Trotz aller Fortschritte, die seitdem durch die Kodifikation von Menschenrechten in internationalen Pakten und Verträgen und in nationalen Verfassungen erzielt wurden, klaffen Anspruch und Wirklichkeit der Menschenrechte weit auseinander. Durch die Blockkonfrontation des Kalten Krieges sowie die politische Emanzipation der Staaten der Zweidrittelwelt haben sich sogar neue, grundlegende Dissense auch über die Menschenrechte ergeben, die dem Projekt einer universalen Rechtsgeltung der Menschenrechte entgegenstehen. In anderen Bereichen dagegen, wie z.B. jüngst in der Behandlung und rechtlichen Belangung von Kriegsverbrechern als "Verbrecher gegen die Menschlichkeit", sind Übereinstimmungen in Menschenrechtsfragen gewachsen.

Weite Strecken dieses Jahrhunderts waren von einem ideologischen Streit über den grundsätzlichen Charakter der Menschenrechte geprägt. In der abendländischen Menschenrechtstradition bildeten die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte von Anfang an den Grundbestand der Menschenrechte. Diese Menschenrechtsauffassung ging einher mit der liberalen Rechtstradition und der Betonung der Individualität des Menschen. Dagegen wurde in den Staaten des Ostblocks und zunehmend auch in der Zweidrittelwelt die Betonung eher auf die sozialen und kulturellen Menschenrechte und damit auf die Sozialität menschlicher Existenz gelegt. Nach der Überwindung der Blockkonfrontation ergeben sich heute neue Chancen, einseitige und defizitäre Menschenrechtsverständnisse zu überdenken und zu einem umfassenden Verständnis der Menschenrechte zu gelangen. Auch in rechtlicher Hinsicht sollte es so möglich sein, den Schutz und die Verwirklichung von

Menschenrechten in anderen Bereichen auszubauen, um so dem Ziel der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zusammengedachten Freiheits-, Gleichheits- und Teilhaberechte wieder näherzukommen. Gerade die Länder der westlichen Welt, die sich gerne als Anwalt der Freiheitsrechte im weltweiten Zusammenhang verstehen, sollten sich deshalb gleichzeitig um die umfassendere Gewährleistung sozialer Menschenrechte in ihrer eigenen Sphäre bemühen.

Andererseits hat aber der Streit um die Universalität der Menschenrechte wieder bewußt gemacht, daß die Diskussion über die Verwirklichung von Menschenrechten nicht von einem allgemeingültigen Menschenrechtsverständnis ausgehen kann. Innerhalb der Weltgemeinschaft besteht ein Konsens weder über einen »Kanon« von Menschenrechten noch gar über den Weg, auf dem Menschenrechte zu verwirklichen sind. Damit ist – jenseits der Problematik der Universalität der Menschenrechte – wiederum die Frage nach dem je eigenen Verständnis und dem je eigenen kulturellen Hintergrund der Menschenrechte aufgeworfen. Ein universalistisches Verständnis oder eine universale Theorie der Menschenrechte können diesen Schritt in der Aneignung und der Interpretation der Menschenrechte nicht überflüssig machen. Andererseits darf aufgrund dieser Erkenntnis die Diskussion über die Menschenrechte im internationalen Rahmen nicht aufgegeben werden. Vielmehr kann erst die Interpretation der Menschenrechte auf dem Hintergrund der eigenen kulturellen Tradition dazu befähigen, dieses Ergebnis dann als Interpretationsangebot wieder in den internationalen Dialog einzubringen und um Konsense im internationalen Rahmen erneut zu ringen. Zugleich aber schärft diese Betrachtung der eigenen Tradition den Blick für Defizite in der eigenen Auffassung der Menschenrechte und, daraus folgend, auch bei ihrer Umsetzung und Verwirklichung im eigenen Land.

Ziel des ersten Teiles der vorliegenden Arbeit ist die Herausarbeitung der grundlegenden Dimensionen der Menschenrechte. Dabei soll sowohl ihre Rechtsgestalt als auch ihre ethische Dimension untersucht werden. Der Doppelcharakter der Menschenrechte als Rechtssätze und als ethische Kriterien soll so herausgestellt werden. Ebenfalls wird die gleichzeitige Bezogenheit der Menschenrechte auf Individualität wie auf Sozialität berücksichtigt. Damit wird der Gefahr einer Engführung der Menschenrechte entweder auf die individuellen Rechte oder auf ihren sozialen Charakter hin zu wehren gesucht. Ziel ist die Herausarbeitung eines funktionalen Modells der Menschenrechte, das diese unterschiedlichen Dimensionen berücksichtigt und gleichzeitig Anknüpfungspunkte für die Interpretation in

bestimmten kulturellen und geistesgeschichtlichen Zusammenhängen bietet. Dieses Modell nimmt seinen Ausgang bei der Trias von Freiheit, Gleichheit und Teilhabe, und entfaltet diese Dimensionen in Richtung auf ein möglichst umfassendes Verständnis der Menschenrechte.

Ist vor dem Hintergrund eines umfassenden Verständnisses die Erkundung der eigenen Tradition der Menschenrechte unaufgebbar, so ist auch die Theologie vor die Aufgabe gestellt, die Menschenrechte vom Standpunkt der christlichen Tradition aus zu interpretieren. Erst eine theologische Interpretation schafft die Basis für ein theologisches Verständnis der Menschenrechte. So sind die Menschenrechte von jeher Bestandteil des theologischen Diskurses gewesen. Menschenrechte sind, vor allem im angelsächsischen Sprachraum, durch das Christentum wesentlich geprägt. In der kontinentaleuropäischen Theologie herrschte allerdings lange Zeit eine fast einmütige Ablehnung der Menschenrechte vor. Hier hat sich erst seit den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts ein neues, positives Verständnis der Menschenrechte herausgebildet. Seither sind eine Reihe von Modellen des theologischen Umgangs mit den Menschenrechten entwickelt worden, die auf ihre Tragfähigkeit hin überprüft werden sollen.

Die Menschenrechte im theologischen Diskurs werden im zweiten Teil dieser Arbeit thematisiert. Anknüpfend an den bisherigen Stand der theologischen Forschung über die Menschenrechte soll ein Interpretationsmodell für den theologischen Diskurs entwickelt werden. Davon ausgehend wird eine theologische Interpretation der Menschenrechte mit Hilfe grundlegender theologischer Kategorien durchgeführt. Speziell im Rahmen dieser sozialetischen Arbeit sollen ethischen Perspektiven anhand der Ergebnisse der theologischen Interpretation der Menschenrechte entwickelt werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß aus den Menschenrechten sowohl ethische Kriterien für die Analyse gesellschaftlicher Strukturen als auch sozial-ethische Leitlinien für die politische Gestaltung dieser Strukturen herausgearbeitet werden können. Der Fokus wird hierbei auf die soziale Dimension der Menschenrechte gelegt. Es wird also danach gefragt, wie die Menschenrechte sowohl für die Beurteilung als auch für die Gestaltung der sozialen Zustände eines Gesellschaftssystems Anwendung finden können. Ausgegangen wird hierbei zwar vom ethischen Charakter der Menschenrechte, dennoch soll dabei genauso ihre rechtliche Dimension nicht außer acht gelassen werden. Sowohl ihre rechtliche Gewährleistung als auch das Maß deren konkreter Verwirklichung muß dann in den Blick kommen. Richtet sich der Schwerpunkt der sozialetischen Betrachtung insgesamt auf den Aspekt der Sicherung und Gewährleistung von Teilhabe, dürfen die

ebenfalls zu den Menschenrechten gehörenden Dimensionen der Freiheit und der Gleichheit auf keinen Fall vernachlässigt werden.

Der Fokus auf die soziale Dimension der Menschenrechte wird im dritten Teil konkretisiert auf das Problemfeld der Wohnraumversorgung in Deutschland. Die in diesem Teil untersuchte Frage der Verwirklichung des »Rechts auf Wohnen« stellt sich so als exemplarische Frage der angemessenen Verwirklichung sozialer Menschenrechte in Deutschland, insbesondere innerhalb des bundesdeutschen Sozial- und Rechtssystems. Rechtssystematisch wird dabei nach der menschenrechtlichen Absicherung der sozialen Grundbedürfnisse und der sozialen Sicherung gefragt. Der konkreten Ausgestaltung der Sicherung angemessener Wohnraumversorgung gilt das Hauptaugenmerk. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht gilt es, den Stellenwert angemessenen Wohnraumes für die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu erheben.

Wohnungsnot und Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit bilden den Ansatzpunkt für die Untersuchung der Gewährleistung des Rechts auf angemessenen Wohnraum in Deutschland. Dabei kommt dem Wohnungsmarkt eine herausragende Rolle bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum zu. Trotzdem diese Versorgung durch den Wohnungsmarkt weitgehend gewährleistet ist, ergeben sich für bestimmte Problemgruppen Disparitäten und Unterversorgungen. Diese Disparitäten und Unterversorgungen sowie die ihnen zugrundeliegenden Ursachen, insbesondere die Interessengegensätze von Vermieterinnen und Vermietern einerseits und Mieterinnen und Mietern andererseits, sollen in ihrer Bedeutung für die Entstehung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit analysiert werden. Als analytischer Begriff wird dazu der Begriff der »Wohnungsnotfälle« aufgenommen, um die Zusammenhänge von Unterversorgungen, Bedrohungen der Wohnraumversorgung und – als extremsten Fall – Wohnungslosigkeit herauszuarbeiten. Das für diese Fälle eingerichtete Hilfesystem soll dann auf die Angemessenheit und Effektivität der vorgesehenen Hilfsangebote hin untersucht werden. Von dem Funktionieren des Hilfesystems in den Fällen, in denen auf dem Wohnungsmarkt keine ausreichende Versorgung mit Wohnraum sichergestellt werden kann, hängt es ab, ob das Recht auf angemessenen Wohnraum tatsächlich gewährleistet werden kann, oder ob Menschen in eine Abwärtsspirale von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung geraten.

Weiterer Akteur auf dem Feld der Wohnraumversorgung der Bevölkerung ist die Wohnungspolitik. Deren Rolle bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für ein angemessenes Wohnraumangebot auf dem Woh-

nungsmarkt soll ebenso analysiert werden wie deren Steuerungsfunktion bei dem Einsatz staatlicher Ressourcen zur Schaffung von Wohnraum für auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Schichten. Vor allem das Zusammenspiel der Instrumente der Wohnungspolitik mit den Einrichtungen des Hilfesystems bei der Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit ist hier von besonderem Interesse. Ziel ist die Analyse und Bewertung der Strukturen des Hilfesystems und der wohnungspolitischen Instrumente, inwieweit sie Wohnungsnotfälle vermeiden helfen und Wohnungslosigkeit abbauen können, um so zur Verwirklichung des Rechts auf Wohnen beizutragen.

Ausgehend von der Untersuchung der Problemebenen des Rechts auf Wohnen in Deutschland und der Herausarbeitung der Defizite bei der Gewährung dieses Rechts sollen in einem vierten und letzten Teil Reformvorschläge für dessen bessere Gewährleistung entwickelt werden. Ziel ist die Entwicklung eines Konzeptes, das an der Wahrung der Würde jedes einzelnen Menschen orientiert ist. Die Gewährleistung angemessenen Wohnraumes ist unter dieser Perspektive als Ziel der staatlichen Sozial- und Wohnungspolitik festzuhalten. Dazu sollen Vorschläge für eine bessere rechtliche, strukturelle und organisatorische Ausgestaltung vorgelegt werden. Weitestmögliche Prävention von Wohnungsverlusten und Wohnungslosigkeit sowie effektive Hilfen zur Überwindung akuter Wohnungslosigkeit bilden dabei die Eckpunkte der vorgeschlagenen Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit. Ergänzend dazu soll eine angemessene und zielgruppenorientierte Wohnungsbaupolitik zur Schaffung eines ausreichenden Angebots von bezahlbarem Wohnraum führen, insbesondere für vom freien Wohnungsmarkt ausgegrenzte Problemgruppen. Ausgehend von der Notwendigkeit, Menschenrechte auch rechtssystematisch zu verankern, werden Möglichkeiten für eine stärkere grundgesetzliche Absicherung des Rechts auf Wohnen analysiert, um dann einen eigenen Vorschlag für eine Erweiterung des Grundgesetzes vorzulegen.

Abschließend soll nach Möglichkeiten und Notwendigkeiten diakonischen Handelns auf den Problemfeldern Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit gefragt werden. Wenn sich Menschenrechte theologisch interpretieren lassen und sich aus ihrer ethischen Dimension sozialetische Kriterien für die Analyse konkreter Gesellschaften entwickeln lassen, muß das auch Konsequenzen für das Handeln der Kirche haben. Theologie, insbesondere die Sozialethik, darf sich dann nicht auf den Aspekt der Kritik der Gesellschaft beschränken, sondern muß ebenfalls das eigene Handeln der kritischen Reflexion unterziehen. Hier ist insbesondere die Diakonie, als Teil

der Kirche, aufgerufen, nach Orientierungsmöglichkeiten ihres Handelns an den Menschenrechten zu suchen. Ihre Aufnahme des christlichen Auftrags zur Hilfestellung für Menschen in besonderen sozialen und individuellen Problemlagen wird durch die Orientierung an den Menschenrechten, und hierbei insbesondere den sozialen Menschenrechten, konkretisiert. Angesichts der Defizite und Ausgrenzungstendenzen auf dem Problemfeld von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit muß sie deshalb ihr traditionelles Engagement vor allem in der Wohnungslosenhilfe kritisch überdenken und neu am »Recht auf Wohnen« ausrichten. Vor allem, wenn sie das Vorhandensein angemessenen Wohnraumes als Recht jedes einzelnen Menschen begreift und ihr Handeln sich an der Gewährleistung dieses Menschenrechts orientiert, kann ihr Engagement als angemessene Antwort auf die Herausforderung des Evangeliums begriffen werden. Die Formulierung von Leitlinien diakonischer Arbeit auf dem Feld der Arbeit mit von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen versucht, dieser Herausforderung Rechnung zu tragen.

I. MENSCHENRECHTE, MENSCHENWÜRDE UND GRUNDRECHTE

1. Der Rechtscharakter der Menschenrechte

Die Forderung nach der Anerkennung von Menschenrechten zielt auf ihre rechtliche Absicherung. Erst die juristische Gewährleistung von Menschenrechten innerhalb eines Rechtssystems verhindert, daß Menschenrechte bloße Lippenbekenntnisse bleiben, die im Bedarfsfalle zur Disposition gestellt werden können. Ihre rechtliche Garantie ist erst dann in vollem Umfange gegeben, wenn auch dem einzelnen die Möglichkeit eingeräumt wird, gegen die Verletzung seiner Rechte mit Aussicht auf Erfolg juristisch vorzugehen. Der Rechtscharakter der Menschenrechte ist – unbeschadet ihrer Funktion als ethische Normen¹ – zu betonen, sollen die Menschenrechte nicht dem Belieben politischer, wirtschaftlicher oder anderer gesellschaftlicher Mächte preisgegeben werden. Dabei erlangt neben der Absicherung der Menschenrechte in nationalen Rechtssystemen ihre Verbindlichkeit auch in internationalen Staatensystemen ein immer größer werdendes Gewicht. In diesem Kapitel geht es zunächst um diesen Rechtscharakter der Menschenrechte, mithin ihre formale Qualität.²

1.1 Die Absicherung von Menschenrechten innerhalb nationalstaatlicher Rechtssysteme

1.1.1 Grundrechte

Innerhalb souveräner Staaten gewinnen Menschenrechte rechtliche Verbindlichkeit vor allem durch ihre Positivierung in Form von Grundrechten. Grundrechte sind verfassungsmäßig garantierte subjektiv-öffentliche Rechte des einzelnen, die nicht bzw. nicht ohne weiteres dem politischen Willen des Gesetzgebers unterworfen sind. Dem einzelnen wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, die ihm zustehenden Grundrechte juristisch einzuklagen.³

¹ S.u. Kap. 2 dieser Arbeit.

² Zur inhaltlichen Näherbestimmung der Menschenrechte s.u. Kap. 3 dieser Arbeit.

³ Vgl. die Definition der Grundrechte bei Zippelius 1987, 1222: "Durch ein Grundrecht wird dem einzelnen ein subjektiv-öffentl. Recht ... eingeräumt; er erhält damit die Befugnis, die Befolgung der in seinem Interesse liegenden objektiven Rechtsnorm zu erzwingen".

Historisch ist diese Form der Absicherung die älteste. Sie hat ihren Ursprung in der englischen Rechtstradition. Als bedeutendster Vorläufer grundrechtlicher Dokumente ist die »Magna Charta Libertatum« von 1215 anzusehen.⁴ Sie "... hat in England immer wieder dazu gedient, den Anspruch auf Freiheit gegenüber dem Herrscher aufrechtzuerhalten. Aber es handelte sich dabei natürlich keineswegs um eine Form von Menschenrechten, sondern um korporative Rechte."⁵ Diese und ähnliche Rechteerklärungen des Mittelalters gingen von einem Gegenüber von Regierung und Volk aus; folgerichtig begrenzten sie die Macht der Könige gegenüber ihren Untertanen.⁶ Die Festschreibung individueller Bürgerrechte geschah erst in den Rechteerklärungen, die während der englischen Revolution im 17. Jh. entstanden.⁷ Hintergrund hierfür bildete die Theorie des Herrschaftsvertrages, die vor allem von Thomas Hobbes und John Locke ausgearbeitet wurde.⁸

⁴ Der Text ist wiedergegeben bei Franz 1975, 498-511.

⁵ Oestreich 1978, 25.

⁶ Vgl. Oestreich 1978, 30: "Ohne Zweifel haben in der Realität der mittelalterlichen Welt keine individuellen Grundrechte im heutigen Sinne existiert. Der letzte Zweck jedes Gemeinwesens, die Bewahrung von Recht und Frieden, war von den Aufgaben des modernen Staates aus gesehen eine beschränkte Zielsetzung. Das Recht der obersten Gewalten hörte bei den Rechten der im politischen Verband lebenden Menschen auf."

⁷ Vor allem die Petition of Right von 1627 und die Habeas Corpus Akte von 1679 sind hier zu nennen, vgl. Oestreich 1978, 42-44 und Stourzh 1987, 82f.

⁸ Vgl. die Beschreibung der zugrundeliegenden politischen Theorie bei Oestreich 1978, 36f: "Das ursprünglich freie und unabhängige Volk schließt mit dem künftig Herrschenden einen »Vertrag« ab, in welchem es ihm unter Vorbehalt gewisser Rechte die Gewalt zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung überträgt. In diesem sog. Herrschaftsvertrag verpflichten sich Herrscher und Beherrschte wechselseitig. ... Dem Herrschaftsvertrage kann eine Vereinbarung der noch einzeln lebenden Menschen zu einem Zusammenschluß, zur *societas*, vorausgehen, der sog. Gesellschaftsvertrag. Denn im Urzustand oder ... im Naturzustand leben alle Menschen nebeneinander frei und sind gleich. Sie schließen untereinander den Gesellschaftsvertrag ab, um sich diese angeborenen Rechte der Gleichheit und Freiheit zu wahren. Die Menschen behalten ihre ursprünglichen Rechte unter allen Umständen, sie geben sie keineswegs auf."

Auf die Rechte aller Menschen verwiesen wurde zum ersten Mal in der »Virginia bill of rights« von 1776.⁹ Ausdrücklich auf "natürliche, unveräußerliche und geheiligte Menschenrechte"¹⁰ verweist auch die »Déclaration des droits de l'homme et du citoyen« der Französischen Revolution von 1789.¹¹ Diese Rechteerklärungen hatten nicht nur die Bürger des eigenen Staates, sondern vielmehr alle Menschen im Blick; dementsprechend wurden nicht nur Rechte der Staatsangehörigen, sondern aller Menschen proklamiert.¹²

Im Laufe des 19. Jhs. wurden dann in vielen europäischen Verfassungen Grundrechtskataloge festgeschrieben. Im Zuge des Konstitutionalismus bedeuteten diese Verfassungen einen realen politischen Machtverzicht der staatlichen Gewalt. Grund- und Bürgerrechte lösten sich aber in dieser Phase von natur- und menschenrechtlichen Vorstellungen ab; ihre Garantie blieb allein auf die Staatsgewalt bezogen.¹³ Auch die unmittelbare Einklagbarkeit der Grundrechte vor Gericht war vielfach nicht gegeben.¹⁴

⁹ "Section 1. That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot by any compact deprive or divest their posterity", Franz 1975, 6. Zu den amerikanischen Rechteerklärungen vgl. Stourzh 1987, 86f.

¹⁰ Heilmeyer 1982, 59.

¹¹ Text bei Franz 1975, 302-307 und Heilmeyer 1982, 59-62..

¹² In Frankreich wurde die Proklamierung von allgemeinen Menschenrechten allerdings schon in der Verfassung von 1795 wieder aufgegeben; diese erwähnt nur noch "Rechte des Menschen innerhalb der Gesellschaft", vgl. Oestreich 1978, 72. Weder der Begriff »Bürger« noch der Begriff »Mensch« in den französischen und amerikanischen Rechteerklärungen umfaßte aber wirklich alle Menschen: So galten die Sklaven in Amerika nicht als Menschen, ebenso blieben Frauen und Besitzlose von der Wahrnehmung diese Rechte ausgeschlossen. Vgl. zur Kritik des Bürgerbegriffs Fraser/Gordon 1994, bes. 191f, und zur Durchsetzung der "Differenz" von Frauen und deren Ausgrenzung von den durch die Menschenrechte garantierten Rechte gegenüber egalitären Menschenrechtsansätzen in der Französischen Revolution Hassauer 1990.

¹³ Vgl. Oestreich 1978, 102; Simma/Fastenrath 1992, XXXIII: "Noch vor wenigen Jahrzehnten hätte man in den Registern der völkerrechtlichen Lehr- und Handbücher vergeblich nach dem Stichwort »Menschenrechte« gesucht. Für die Gewährleistung der Grund- und Freiheitsrechte wurden ausschließlich die innerstaatlichen Rechtsordnungen und deren Organe als zuständig angesehen".

¹⁴ Vgl. Voigt 1987, 1217.

In die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten fanden Grundrechte im 19. Jh. nur zögerlich Eingang. "Aber auch dort, wo sie Bestandteil der Verfassung geworden waren, haben sie keine nennenswerte praktische Rolle gespielt."¹⁵ Der Versuch, bei der Gründung des Deutschen Reichs, wie in der Revolution von 1848/49 gefordert, Grundrechte in die Reichsverfassung aufzunehmen, scheiterte¹⁶: "Das Deutsche Reich ... beruhte nicht auf der Grundlage der Rechte des Volkes, sondern auf den Rechten der Fürsten; folgerichtig enthielt die Reichsverfassung von 1871 keine Grundrechte."¹⁷ Auch in der Weimarer Republik konnten die in der Weimarer Reichsverfassung von 1919¹⁸ garantierten Grundrechte nur wenig Wirkung erlangen; die wichtigsten Grundrechte wurden durch die »Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze von Volk und Staat« vom 28.02.1933 aufgehoben.¹⁹

Ähnlich wie in der Weimarer Reichsverfassung wurden die Grundrechte in vielen anderen europäischen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg abgesichert, indem in die meisten europäischen Verfassungen Kapitel über "Rechte und Pflichten der Bürger" aufgenommen wurden.²⁰ Einen ganz anderen Weg beschritt aber die Sowjetunion mit ihrer Revolutionsverfassung von 1918, in der nicht das Individuum als Rechtsträger angesehen wurde, sondern die Klasse der Werktätigen. Besonders die ehemals herrschenden Schichten wurden von den bürgerlichen Rechten gänzlich ausgeschlossen; aber auch die Rechte der Werktätigen hatten einen geringeren Umfang gegenüber den bürgerlichen Rechten anderer Staaten.²¹

Die Verkündung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland am 23.05.1949 markiert einen völlig neuen Abschnitt in der deutschen Verfassungsgeschichte. Im Grundgesetz nehmen die Grundrechte eine herausragende Stellung ein. Gleich der erste Abschnitt enthält einen Grundrechtskatalog (Art. 1-19 GG). Das Grundgesetz bezieht sich dabei auf "unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte" (Art. 1 Abs. 2 GG),

¹⁵ Hesse 1994, 129.

¹⁶ Vgl. Oestreich 1978, 93f.

¹⁷ Hesse 1994, 129f.

¹⁸ Der Text ist wiedergegeben bei Franz 1975, 191-225.

¹⁹ Diese Aufhebung war im Falle des Notstandes nach Art. 48 WRV vorgesehen, vgl. Franz 1975, 191, Fn. 1.

²⁰ Vgl. Hartung 1985, 30.

²¹ Vgl. ebd., 30f; zur späteren Entwicklung der Grundrechte in der Sowjetunion s.u., Kap. 3.2 dieser Arbeit.

die in der unantastbaren Würde des Menschen als "oberstem Rechtswert"²² begründet sind (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG). "Damit wird das Grundrechtsverständnis des Grundgesetzes in die *Tradition der fortwährenden Menschenrechtsdiskussion* gestellt."²³ Der Rechtscharakter der Grundrechte wird herausgestellt, indem sie als unmittelbar geltendes Recht eingesetzt werden, das Legislative, Exekutive und Judikative an seine Befolgung bindet (Art. 1 Abs. 3 GG). Auch ihre Einklagbarkeit gegenüber der öffentlichen Gewalt ist selbst als Grundrecht verbürgt (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Über den Grundrechtsteil hinaus enthält das Grundgesetz weitere subjektive Rechte des einzelnen, so z.B. in den Artikeln 33, 38, 101, 103, 104. Wenn diese weiteren subjektiven Rechte auch oft von den Grundrechten Art. 2-19 GG terminologisch unterschieden werden²⁴, stehen sie doch in gleichem Rang neben jenen und genießen den gleichen Rechtsschutz.²⁵ Die meisten der vom Grundgesetz gewährten Grundrechte werden jedem Menschen zugesprochen.²⁶ Damit werden mit ihnen, zumindest im Geltungsbereich des Grundgesetzes, Menschenrechte gewährt. Hierin zeigt sich die Verwurzelung des Grundgesetzes in der menschenrechtlichen Tradition. Nur ein kleiner Teil der Grundrechte wird als Bürgerrechte ausschließlich Deutschen gewährt, so die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8-9 GG), das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), das Recht auf Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit und das Auslieferungsverbot (Art. 16 GG).²⁷

²² Gallwas 1985, 3.

²³ Ebd., 4.

²⁴ So z.B. Zippelius 1987, 1223, der von Grundrechten im eigentlichen Sinne und sonstigen verfassungsmäßigen Rechten spricht.

²⁵ Vgl. Hesse 1986, 1112: "Doch gewährleistet das Grundgesetz auch an anderer Stelle Rechte, die sich ... sachlich nicht von jenen Rechten unterscheiden und deshalb ebenfalls im vollen Sinne Grundrechte enthalten, mit der Folge, daß die allgemeinen Regeln des Ersten Abschnitts auch auf diese anzuwenden sind." Gallwas 1985, 6, folgert die Geltung von Art. 1 Abs. 3 GG auch für die nicht im Grundsatzteil festgeschriebenen Rechte aus der in Art. 1 Abs. 1 GG festgeschriebenen Unantastbarkeit der Menschenwürde: "Die Achtungs- und Schutzpflicht des Staates bedarf nicht der Konkretisierung durch eines der dem Art. 1 GG nachfolgenden Grundrechte, um für den in seiner Menschenwürde Betroffenen zum subjektiven Recht zu werden." Vgl. a. Zippelius 1987, 1223.

²⁶ Die sog. »Jedermannsgrundrechte«, vgl. Gallwas 1985, 15.

²⁷ Die sog. »Deutschenrechte«, vgl. ebd.

Die Grundrechte binden nicht nur den Staat gegenüber dem einzelnen, wie es ein einseitiges Verständnis der Menschenrechte als Abwehrrechte nahelegen würde.²⁸ Explizit an nichtstaatliche Institutionen ist die Gewährung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in der Wirtschaft (Art. 9 Abs. 3 GG) gerichtet. Freilich ist der erste Adressat, der zur Gewährleistung der Grundrechte verpflichtet ist, der Staat mit seinen Organisationen. Das Verhältnis von Staat und Bürgern wird also von den Grundrechten vorrangig behandelt.²⁹ Sie beschränken sich allerdings nicht auf dieses³⁰, vielmehr wirken sich Grundrechtsnormen auch auf die Verhältnisse von Bürgern untereinander aus.³¹ Diese Auswirkungen haben sie aber nur vermittelt über die Gesetzgebung im Privatrecht und über die Rechtsprechung.³²

Neben dem Grundgesetz enthalten auch die meisten Verfassungen der deutschen Bundesländer Grundrechte.³³ Diese Grundrechte sind in den entsprechenden Bundesländern ebenso rechtskräftig wie die Grundrechte des Grundgesetzes. Dadurch ergibt sich für in Bund und Ländern gleichlautende Grundrechte eine Verdoppelung des Rechtsschutzes, sofern in den einzelnen Ländern eine Verfassungsgerichtssprechung existiert.³⁴ Hinter dem Grundgesetz zurückbleibende Grundrechtsgarantien in Landesverfassungen mindern nicht die Geltung der durch das Grundgesetz garantierten Grundrechte.³⁵ Landesgrundrechte, die im Bundesrecht keine Entsprechung finden, gelten fort, soweit sie ihrem Inhalt nach dem Bundesrecht nicht widersprechen.³⁶

²⁸ S. u. Kap. 3.1 dieser Arbeit.

²⁹ Vgl. Gallwas 1985, 18: "Grundrechtsnormen, die unmittelbar Rechte und Pflichten zwischen Privaten begründen, sind indessen seltene Ausnahmen. In der Regel steht dem Grundrechtsberechtigten ein Träger staatlicher Gewalt als Grundrechtsverpflichteter gegenüber."

³⁰ Vgl. Alexy 1994, 476.

³¹ Vgl. Alexy 1994, 480: "Daß Grundrechtsnormen sich auf die Bürger/Bürger-Relation auswirken und in diesem Sinne eine Dritt- oder Horizontalwirkung haben, wird heute allenthalben bejaht." Zu den wichtigsten Theorien der Drittwirkung der Grundrechte vgl. ebd., 481-484.

³² Vgl. ebd., 483.

³³ Zu Grundrechtskatalogen in Landesverfassungen vgl. Hesse 1994, 132, zu landesverfassungsrechtlichen Grundrechten insgesamt Gallwas 1985, 144-148.

³⁴ Vgl. Hesse 1994, 133.

³⁵ Vgl. Art. 31 GG: "Bundesrecht bricht Landesrecht."

³⁶ Dies hat seine Begründung in der Auffassung des Parlamentarischen Rates, daß die Grundrechte des Grundgesetzes einen »Mindeststandard« darstellen sollten, der

1.1.2 Staatszielbestimmungen

Die Grundrechte des Grundgesetzes gehören überwiegend zur Kategorie der Freiheitsrechte.³⁷ Im Zuge der »Wiedervereinigung« Deutschlands stellte sich die Frage, wie die in der DDR-Verfassung verankerten sozialen Rechte³⁸ Eingang in eine gesamtdeutsche Verfassung finden könnten. Hier wurde vom Art. 5 des Einigungsvertrages die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz angeregt. Eine Anzahl von Staatszielen wurde dann auch in den Länderverfassungen der neuen Bundesländer verankert.³⁹

Als Staatszielbestimmungen werden Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung bezeichnet, "die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben ... vorschreiben".⁴⁰ Staatszielbestimmungen "verpflichten also Politik und Verwaltung, sich in ihrem Handeln auf sie auszurichten. Darüber hinaus haben sie auch eine gewisse Bedeutung dafür, wie die Gerichte die Rechtsvorschriften auslegen."⁴¹ Im Unterschied zu Grundrechten begründen sie aber keine individuell einklagbaren Rechte.⁴²

Das Grundgesetz kannte auch schon vor der Vereinigung Staatszielbestimmungen; und zwar sind dies das »Friedensgebot« des Art. 26 GG, das »Sozialstaatsgebot« (Art. 20 Abs. 1 GG) und die »Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht« (Art. 109 Abs. 2 GG). Nach der Vereinigung kamen neu hinzu die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 Satz 2) und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a). Entgegen der ursprünglichen Intention der Neuaufnahme von Staatszielen in das Grundgesetz des vereinigten Deutschlands fanden soziale Rechte bei der Änderung des Grundgesetzes keine Berücksichtigung.

darüber hinausgehende Rechte in Landesverfassungen nicht aufhebt, vgl. Gallwas 1985, 146.

³⁷ S.u. Kap. 3 dieser Arbeit.

³⁸ Vor allem das Recht auf Arbeit, Art. 15 Abs. 2, und soziale Absicherung, Art. 16 der Verfassung der DDR, vgl. Franz 1975, 273.

³⁹ Auch die Landesverfassungen von Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein enthalten Staatszielbestimmungen, vgl. die Zusammenstellung bei Vogel 1994, 1695, Fn. 20.

⁴⁰ Hesse 1994, 143. Zur Definition vgl. a. Gemeinsame Verfassungskommission 1993, 152.

⁴¹ Langer 1994, 143f.

⁴² Vgl. Hesse 1994, 143, Langer 1994, 144.

Auch die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in Verfassungen kann eine Form der rechtlichen Positivierung von Menschenrechten sein. Allerdings ist hier der Rechtscharakter nicht in dem Maße gegeben wie bei der Positivierung in Form von Grundrechten, da die individuelle Einklagbarkeit fehlt. Nur in Normenkontrollverfahren, eingeleitet von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Bundestagsabgeordneten⁴³, kann die Verletzung von Staatszielbestimmungen durch andere gesetzliche Normen verhindert werden.⁴⁴ Damit binden sie die Legislative; mit der individuellen Einklagbarkeit fehlt aber ein wesentliches Merkmal der juristischen Absicherung. Dennoch bieten Staatszielbestimmungen im Grundgesetz die Möglichkeit einer stärkeren Absicherung von Menschenrechten, die nicht als Grundrechte positiviert sind; insbesondere böte sich diese Möglichkeit für die sozialen Menschenrechten an.⁴⁵

1.1.3 Verfassungsgerichtsbarkeit

Wesentlich für den Rechtscharakter der Grundrechte ist die Möglichkeit, ihre Durchsetzung juristisch zu erzwingen. Diese Möglichkeit wird vom Grundgesetz selbst als Grundrecht gewährt (Art. 19 Abs. 4 GG). Eine besonders weitreichende Form der rechtlichen Absicherung wurde in Deutschland mit der Einrichtung des Bundesverfassungsgerichtes gewählt, dessen außerordentliche Kompetenzen zum Zeitpunkt seiner Einrichtung ohne historische Vorbilder waren.⁴⁶

Der konkrete Menschen- und Grundrechtsschutz ist zentrale Aufgabe des Bundesverfassungsgerichtes.⁴⁷ Mit einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht kann jeder Schutz vor Verletzung seiner Grundrechte einklagen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG).⁴⁸ Darüber hinaus obliegt dem Bundesverfassungsgericht auch die Normenkontrolle der Gesetzgebung: Gerichte und Organe der Gesetzgebung können das Bundesverfassungsgericht anrufen, um die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prüfen zu las-

⁴³ Vgl. Simon 1994, 1650.

⁴⁴ Vgl. Hesse 1994, 144.

⁴⁵ S.u., Kap. 8.3 dieser Arbeit.

⁴⁶ Zu Vorläufern des Bundesverfassungsgerichtes und seiner Stellung im internationalen Vergleich siehe Simon 1994, 1639-1646.

⁴⁷ Vgl. ebd., 1663.

⁴⁸ Zur Verfassungsbeschwerde und ihrer konkreten Ausgestaltung vgl. Schefold 1987, 3769f und Simon 1994, 1649f.

sen.⁴⁹ In seinen Entscheidungen ist das Bundesverfassungsgericht weitgehend ungebunden und hat weitreichende Kompetenzen gegenüber anderen Verfassungsorganen und besonders der Legislative: Es kann, neben dem bloßen Feststellen von Verfassungsverstößen, Gesetze aufheben, eine Frist setzen, innerhalb derer eine verfassungsmäßige Gesetzgebung zu erfolgen hat, Vorgaben für zu verabschiedende Gesetze festlegen und Entscheidungen mit Gesetzeskraft fällen.⁵⁰

Durch eine Vielzahl von autoritativen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die Bindung der staatlichen Gewalten an die Grundrechte bekräftigt. Durch diese Entscheidungen betreibt es auch die Interpretation der Grundrechte: "Das, was die Grundrechte heute sind, sind sie vor allem aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts."⁵¹ Notwendig wird die Interpretation durch die "Offenheit der Formulierungen des Grundrechtskatalogs"⁵² und dem "Prinzipiencharakter der Grundrechtsnormen"⁵³. Die Art der inhaltlichen Determination des Rechtssystems durch die Grundrechte ist somit in vielen Fällen nicht eindeutig festgelegt, sondern muß durch Abwägungsentscheidungen in konkreten Fällen durch das Gericht näher bestimmt werden. Dadurch, daß das Rechtssystem nicht vollständig determiniert ist, wird es zu einem "gegenüber der Moral offenen System"⁵⁴. Schon hieran wird deutlich, daß ethische Entscheidungen bei der Auslegung der Grund- und Menschenrechte auch innerhalb des Rechtssystems eine große Rolle spielen.⁵⁵

1.2 Absicherungen von Menschenrechten im zwischen- bzw. überstaatlichen Bereich

Die Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen in der Mitte dieses Jahrhunderts bedeutete den Anfang einer neuen Epoche sowohl für das Völkerrecht als auch für die Menschenrechte selbst. Das Völkerrecht beschränkte sich vorher auf die Regelung der zwischenstaatlichen Angelegenheiten; "die menschliche Person war durch

⁴⁹ Zu den Verfahren der Normenkontrolle vgl. Schefold 1987, 3767-3769 und Simon 1994, 1650f.

⁵⁰ Vgl. Alexy 1994, 467f und Simon 1994, 1657.

⁵¹ Alexy 1994, 17.

⁵² Ebd., 15.

⁵³ Ebd., 494.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ S.u. Kap. 2. dieser Arbeit.

ihren Staat völlig mediatisiert."⁵⁶ Mit der Aufnahme von Menschenrechten in völkerrechtliche Abkommen wurde der einzelne erstmals als Rechtssubjekt im internationalen Bereich anerkannt. Aber auch die Menschenrechte überschritten den nationalen Bereich, indem ihre Verwirklichung nicht mehr allein den souveränen Einzelstaaten überlassen wurde.⁵⁷

Mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde für die Menschenrechtsdiskussion eine internationale Plattform eingerichtet. Schon in der Charta der Vereinten Nationen von 1945 wird als Ziel genannt, "die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen."⁵⁸ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm am 10. Dezember 1948 mit der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« einen umfassenden Menschenrechtskatalog an, der den Inhalt der Menschenrechte konkretisierte. Beide Erklärungen sind allerdings völkerrechtlich nicht verbindlich; demgemäß wird die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« von 1948 in ihrer Präambel auch als "das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal"⁵⁹ bezeichnet. Auch die vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzte Kommission für Menschenrechte⁶⁰ hatte nur die Möglichkeit, über Beschwerden hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen zu berichten.⁶¹

⁵⁶ Simma/Fastenrath 1992, XXXIII; vgl. ebd.: "In diesen Beziehungen [des Völkerrechts, rb] waren die Interessen Einzelner grundsätzlich den Interessen des staatlichen Kollektivs – und damit der »hohen Politik« – untergeordnet, als Rechtsträger i.e.S. traten Einzelmenschen auf völkerrechtlicher Ebene gar nicht in Erscheinung."

⁵⁷ S.o. Fn. 13. Daß die Ansicht fortbesteht, daß die Menschenrechte allein Sache des Staates seien, und die Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen durch internationale Organisationen oder andere Staaten damit eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, zeigt z.B. die Kontroverse um Menschenrechtsverletzungen in China.

⁵⁸ Art. 1 Abs. 3 UN-Charta, bekräftigt und konkretisiert durch Art. 55 und 56. Die Menschenrechtserklärungen der Vereinten Nationen und anderer überstaatlicher Organisationen sind abgedruckt bei Simma/Fastenrath 1992.

⁵⁹ Simma/Fastenrath 1992, 5.

⁶⁰ Vgl. Art. 68 UN-Charta.

⁶¹ Vgl. Resolution 728 F des Wirtschafts- und Sozialrates der UN vom 30.06.1959: "Der Wirtschafts- und Sozialrat ... billigt die Erklärung, daß die Kommission für Menschenrechte anerkennt, keine Befugnisse zu haben, hinsichtlich von Beschwerden betreffend Menschenrechten irgendeine Maßnahme zu treffen." (Simma/

Rechtsverbindliche Menschenrechtserklärungen sind erst die beiden Menschenrechtspakte von 1966, der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« und der »Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte«. Beide Pakte sehen eine Berichtspflicht der Vertragsstaaten über die Menschenrechtssituation in ihrem Land und die erzielten Fortschritte bei der Gewährung von Menschenrechten vor.⁶² Ebenso sind Menschenrechtsausschüsse eingerichtet worden, die diese Berichte behandeln, und an die auch Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen eingereicht werden können. Rechtliche Sanktionsmöglichkeiten gegen Menschenrechtsverletzungen sehen die Pakte aber nicht vor.⁶³ Damit bleibt der Rechtscharakter der Menschenrechtsabkommen wesentlich hinter dem von verfassungsrechtlich abgesicherten nationalstaatlichen Grundrechten zurück. Beide Pakte sind auch in Deutschland ratifiziert worden, aber nur als einfaches Bundesrecht. Damit sind sie dem Grundgesetz nachgeordnet.⁶⁴

Durch eine Vielzahl von internationalen Konventionen ist der weltweite Menschenrechtsschutz seither weiter ausgebaut worden. Ziel der Überwachungsverfahren ist aber in den weitaus meisten Fällen die "gütliche Regelung"⁶⁵ mit Staaten, die Menschenrechte verletzen. Nach wie vor fehlen weitgehend juristische Verfahren und effektive Sanktionsmöglichkeiten

Fastenrath 1992, 11) In dieser und in weiteren Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrates sind die Art der Berichte über Menschenrechtsverletzungen und die Verfahren ihrer Behandlung beschlossen worden, vgl. Simma/Fastenrath 1992, 11-21.

⁶² Art. 40 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte: "Die Vertragsstaaten verpflichten sich, über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die erzielten Fortschritte Berichte vorzulegen" (Simma/Fastenrath 1992, 33); ähnlich Art. 16 Abs. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ebd., 71). Zur Entstehung zweier verschiedener Menschenrechtspakte und ihren inhaltlichen Unterschieden s.u., Kap. 3.2 dieser Arbeit.

⁶³ Wobei die Kontrollorgane des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte weiter ausgebaut sind als die des Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, vgl. Machacek 1991, 41f.

⁶⁴ Vgl. Hesse 1994, 134.

⁶⁵ Vgl. beispielhaft Art. 77a der Verfahrensordnung des UN-Menschenrechtsausschusses: Der Ausschuß stellt "den beteiligten Vertragsstaaten seine guten Dienste zur Verfügung, um eine gütliche Regelung der Angelegenheit auf der Grundlage der Achtung der im Pakt anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten herbeizuführen." (Simma/Fastenrath 1992, 59).

gegenüber Menschenrechtsverletzern. Die Bedeutung der Berichtsverfahren, der internationalen Öffentlichkeit und der wachsenden Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten darf nicht unterschätzt werden, aber "einem effektiven Schutz der Menschenrechte auf UN-Ebene [sind] durch die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten immer noch enge Grenzen gezogen. ... Die vertraglichen Sicherungsverfahren sind zu schwach ausgebildet, um Menschenrechtsverletzer, die sich kooperationsunwillig zeigen, zur Raison bringen zu können."⁶⁶ Auch der internationale Gerichtshof, zur Regelung völkerrechtlicher Streitfragen eingerichtet, ist ein nur unvollkommenes Rechtsinstrument, da die große Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sich nicht seiner Jurisdiktion unterworfen hat.

Eine wesentlich stärkere rechtliche Absicherung der Menschenrechte ist in Europa durch die »Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten« (EMRK)⁶⁷ erreicht worden. Um die Einhaltung der in ihr verbürgten Menschenrechte und Grundfreiheiten⁶⁸ zu sichern, wurde gleichzeitig die Einrichtung der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beschlossen und in der EMRK verankert (Art. 19 EMRK). Dabei beruht das Rechtsschutzsystem auf einem zweistufigen Verfahren, bei dem der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes ein Verfahren vor der Kommission mit einem Rechtsdialog mit den Regierungen der betroffenen Staaten vorgelagert ist.⁶⁹ Vor der Kommission und dem Gerichtshof besteht auch die Möglichkeit der Individualbeschwerde; die der Konvention beigetretenen Staaten haben sich verpflichtet, die Entscheidungen der Kommission und des Gerichtshofes anzuerkennen.⁷⁰

In Deutschland gilt die EMRK mit der Kraft eines einfachen Bundesgesetzes; innerstaatlich kann ein Verfahren der Verfassungsbeschwerde somit nicht auf eine Behauptung der Verletzung der EMRK gestützt werden. Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof ist unbeschadet dessen natürlich trotzdem möglich; auch wird die Rechtsprechung dieses Gerichtshofes vom

⁶⁶ Simma/Fastenrath 1992, XXXV.

⁶⁷ Text s. Simma/Fastenrath 1992, 263-280.

⁶⁸ Art. 2-18 EMRK (Simma/Fastenrath 1992, 264-269). In diesen Artikeln sind ausschließlich Freiheitsrechte verbürgt, s.u. Kap. 3.1 dieser Arbeit.

⁶⁹ Vgl., auch zur Bewertung der Zweistufigkeit, Machacek 1991, 45f.

⁷⁰ Zum Verfahren vgl. das Schema bei Simma/Fastenrath 1992, 348f.

Bundesverfassungsgericht als Auslegungshilfe für Inhalt und Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes herangezogen.⁷¹

Als Pendant zur EMRK – entsprechend der beiden Pakte auf UN-Ebene – besteht in Europa die Europäische Sozialcharta (ESC), in der soziale Rechte niedergelegt sind.⁷² Die Sozialcharta regelt dabei völkerrechtliche Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten, der einzelne ist nicht wie in der EMRK Rechtssubjekt. Auch existiert kein Gerichtssystem, sondern nur ein Berichtssystem mit einem Nachkontrollverfahren, das in seiner Ausgestaltung eher die Interessen der beteiligten Staaten wahrt als die sozialen Rechte der jeweiligen Bevölkerung.⁷³

Weitere Erklärungen über Grund- und Menschenrechte enthalten die Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12.04.1989⁷⁴ und die Dokumente der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).⁷⁵ Ähnlich wie bei den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen haben aber auch die hier niedergelegten Menschenrechtserklärungen keine rechtliche Absicherung erfahren.

1.3 Fazit

Der Rechtsgehalt von Menschenrechten entscheidet sich an den vorgesehenen und rechtlich verbindlichen Sanktionierungen von Menschenrechtsverletzungen. Hier sind, gerade in Deutschland mit der übergeordneten Position des Bundesverfassungsgerichtes, starke Instrumente der rechtlichen Absicherung von Grundrechten entstanden. Gerade die Forderung nach *Menschenrechten* verlangt aber den Ausbau des rechtlichen Schutzes dieser Rechte auch auf internationaler Ebene. Hier sind die Mechanismen zumeist weit davon entfernt, einen effektiven Menschenrechtsschutz gewährleisten zu können, der nicht von dem Wohlwollen der Regierungen der Einzelstaaten abhängt. Gerade die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN enthält zwar einen umfassenden Katalog von Menschenrechten, die aber zum größten Teil nicht einmal in Ansätzen realisiert sind.

⁷¹ Vgl. Hesse 1994, 133, insbesondere Fn. 17.

⁷² Text s. Simma/Fastenrath 1992, 367-384. Zur Absicherung sozialer Grundrechte in der ESC s.u. Kap. 3.2 dieser Arbeit.

⁷³ Zu den Kontrollmechanismen der Europäischen Sozialcharta und der Kritik an ihnen vgl. Machacek 1991, 48-54.

⁷⁴ Text s. Simma/Fastenrath 1992, 410-414.

⁷⁵ Vor allem in Korb 1, VII. der Schlußakte von Helsinki, Text s. Simma/Fastenrath 1992, 428.

Daneben ist ein Gefälle in der rechtlichen Absicherung deutlich: Ist für die klassischen liberalen Freiheitsrechte⁷⁶ zumeist ein weitgehender Rechtsschutz vorgesehen, wie z.B. in der EMRK und auch im deutschen Grundgesetz, so sind soziale Rechte⁷⁷ demgegenüber sehr viel schwächer menschenrechtlich abgesichert. In internationalen Menschenrechtsverträgen werden soziale Rechte zumeist als Zielvorgaben für staatliche Politik behandelt. Über die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Zielvorgaben ist dann eine Berichtspflicht der Vertragsstaaten vorgesehen. Der Rechtscharakter dieser Rechte ist damit nur schwach ausgeprägt, denn rechtliche Sanktionsmöglichkeiten sind dabei nicht gegeben.

Schon aus Gründen der mangelnden rechtlichen Absicherung von Menschenrechten verbietet es sich, diese allein innerhalb des Rechtssystems zu betrachten. Zu leicht bestünde die Gefahr, den Menschenrechtsgedanken auf die Rechte zu beschränken, die rechtlich abgesichert sind, und damit den Menschenrechtsschutz auf den status quo zu beschränken.⁷⁸ Zwar sind Recht und Ethik in modernen Gesellschaften ausdifferenziert, dennoch trägt auch das Recht immer eine ethische Komponente in sich.⁷⁹ Dasselbe gilt für die Menschenrechte, von deren ethischem Gehalt nicht zu abstrahieren ist. Forderungen nach einer stärkeren rechtlichen Absicherung von Menschenrechten sind so immer auch ethische Forderungen, die von ethischen Leitbildern für gerechtere Gesellschaften ausgehen. Diesem Ethos in der Diskussion um die Anerkennung der Menschenrechte soll im folgenden Kapitel nachgegangen werden.

Am Rechtscharakter der Menschenrechte ist aber festzuhalten, unbeschadet des mangelnden rechtlichen Gehaltes vieler Menschenrechtsabkommen. Menschenrechte sind primär Prinzipien des Rechtssystems, nicht ethische

⁷⁶ S.u. Kap. 3.1 dieser Arbeit.

⁷⁷ S.u. Kap. 3.2 dieser Arbeit.

⁷⁸ Vgl. Isensee 1981, 71: "Damit tritt an den Juristen die Versuchung heran, sich ausschließlich an die positivrechtlichen Grundrechte zu halten und die menschenrechtliche Idee, die in ihnen wirksam ist, auszublenden." Schärfer Galtung 1994, 79, der fordert, "daß das Recht im allgemeinen und die Menschenrechte im besonderen nicht der Rechtstradition allein überlassen werden können. Sie sind zu wichtig, als daß sie das Monopol einer Tradition sein dürften, die derart unfähig war, auf die in die sozialen Strukturen auf den sozialen und/oder globalen Ebenen eingebauten sozialen Übel adäquat zu reagieren, während sie gleichzeitig den Anspruch auf einen kulturellen Universalismus aufrecht erhielt, der jedoch nicht der Realität entspricht."

⁷⁹ Vgl. dazu etwa Habermas 1993, Huber 1996.

Prinzipien für das Handeln des einzelnen, unbeschadet der ethischen Motive, die zu ihrer Anerkennung und Verwirklichung drängen.⁸⁰

⁸⁰ Vgl. Reuter 1996, 142f: Menschenrechte "sind zwar moralisch begründet, haben aber einen juridischen, von sittlichen Geboten und Werten klar zu unterscheidenden Sinn. ... Im Unterschied zu sittlichen Geboten, die den einzelnen innerlich verpflichten ohne erzwingbar zu sein, sind die Menschenrechte als Rechte darauf angelegt, äußerlich gesichert, eingeklagt und durchgesetzt werden zu können. ... Sie haben geradezu den Sinn, der Einzelperson die Befolgung von substantiellen sittlichen Geboten rechtlich freizustellen". Vgl. zur Ausdifferenzierung von Recht und Moral und der damit einhergehenden Entlastung der einzelnen durch das Rechtssystem Habermas 1993, 146-151.

2. Die ethische Dimension der Menschenrechte

Recht und Moral stehen in einem Ergänzungsverhältnis.⁸¹ Menschenrechte als Bestandteil des Rechtssystems gehören, indem sie auf der institutionellen Ebene Verbindlichkeit gewinnen, auf die Seite der Handlungssysteme rechtlich verfaßter Gesellschaften.⁸² Gleichzeitig haben Menschenrechte aber auch eine moralische Qualität, indem sie ein bestimmtes Verhalten einfordern, nämlich Menschenrechte zu verwirklichen und nicht sie zu verletzen. Der ethische Gehalt der Menschenrechte besteht so in ihrer Funktion als Kriterium menschlichen Handelns, in besonderem Maße bezogen auf staatliches Handeln und gesellschaftliche Strukturen. Menschenrechte dienen so als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns und gesellschaftlicher Strukturen. Gleichzeitig reflektiert die Ethik über das den Menschenrechten zugrundeliegende Ethos, das mit dem Begriff der »Menschenwürde« ausgedrückt wird.⁸³

2.1 Menschenrechte als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns

Die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 sieht in der "Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt". Die Verwirklichung der Menschenrechte wird aus moralischen Motiven angemahnt, indem konstatiert wird, daß die "Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben". Die folgende Erklärung der Menschenrechte wird beschrieben als das "von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal."⁸⁴ In diesen Sätzen kommt

⁸¹ Vgl. Habermas 1993, 137f; Huber 1996, 61f.

⁸² Vgl. Habermas 1993, 137: "Moralische und juristische Fragen beziehen sich gewiß auf dieselben Probleme ... Aber sie beziehen sich auf dieselben Probleme in je verschiedener Weise. Trotz des gemeinsamen Bezugspunktes unterscheiden sich Moral und Recht prima facie dadurch, daß die posttraditionale Moral nur eine Form des kulturellen Wissens darstellt, während das Recht zugleich auf der institutionellen Ebene Verbindlichkeit gewinnt. Das Recht ist nicht nur Symbolsystem, sondern auch Handlungssystem."

⁸³ Zum Verhältnis von Ethos, Moral und Ethik vgl. Huber 1996, 41.

⁸⁴ Text bei Simma/Fastenrath 1992, 5.

die Intention zum Ausdruck, die neue Weltgemeinschaft auf die Anerkennung der moralischen Institution der Menschenrechte zu gründen. Gerade dort, wo Menschenrechte nicht durch rechtliche Strukturen abgesichert sind, sondern nur eine Berichtspflicht über die Verletzung bzw. Verwirklichung von Menschenrechten besteht,⁸⁵ wird in vielen Fällen ein moralischer Diskurs geführt, der nicht innerhalb eines Rechtssystems stattfindet, also vor Gerichten und anderen mit rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten Gremien, sondern in der Öffentlichkeit. Mit Hilfe der Medien haben gerade nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen ein öffentliches Bewußtsein und eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Menschenrechtsverletzungen erzielt, damit auf die Menschenrechtsverletzer ein moralischer Druck ausgeübt werden kann.⁸⁶

Die Menschenrechte dienen in diesen Fällen also als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns. Daß sich an der Beachtung der Menschenrechte die Legitimität staatlichen Handelns erweist, Menschenrechte mithin legitimatorische Funktion für staatliche Machtausübung haben, ist auch innerhalb der Rechtswissenschaft allgemein anerkannt.⁸⁷

2.2 Menschenrechte als ethische Kriterien zur Beurteilung gesellschaftlicher Strukturen

Menschenrechte im Sinne von rechtlichen Normen gehören in die Rechtstradition. Damit partizipieren sie an der dieser Rechtstradition eigenen akteurorientierten Perspektive⁸⁸: Menschenrechte und besonders Menschenrechtsverletzungen werden in dieser Perspektive auf handelnde Akteure bezogen. Handelnde Personen sind natürliche oder juristische Personen, also überwiegend Individuen, Staaten und rechtlich strukturierte

⁸⁵ So z.B. bei vielen Menschenrechtsabkommen im Rahmen der Vereinten Nationen, s.o. Kap. 1.2 dieser Arbeit.

⁸⁶ Vgl. das Fazit bei Nowak 1993, 34: "Der durch zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen, durch ausländische Regierungen und internationale Medien ausgeübte moralische, politische und ökonomische Druck ist ... zu einem mitentscheidenden Faktor für die Demokratisierungs- und Menschenrechtserfolge der 80er und frühen 90er Jahre ... geworden." Zur Bedeutung und Arbeitsweise nichtstaatlicher Organisationen in der Menschenrechtspolitik vgl. Gruber 1993, bes. 64-68.

⁸⁷ Vgl. z.B. Gallwas 1985, 1, Hesse 1986, 1111, Isensee 1981, 93f, Saladin 1993, 198.

⁸⁸ Zur Charakterisierung dieser akteurorientierten Perspektive im Unterschied zu einer strukturorientierten vgl. Galtung 1994, 46-65.

Organisationen. Menschenrechtsverletzungen müssen in dieser Perspektive immer handelnden Akteuren zugeordnet werden können, um überhaupt justitiabel zu sein. Für die Justitiabilität kommt es darauf an, diesen handelnden Akteuren ihre Verantwortlichkeit zurechnen zu können.⁸⁹ Strukturelle Menschenrechtsverletzungen, bei denen die Verantwortlichkeit handelnder Akteure nur schwer oder überhaupt nicht bestimmbar ist, werden von dieser Perspektive nicht oder nur unzureichend erfaßt. Bei der rechtlichen Verfolgung von Rechtsverletzungen operiert das Rechtssystem überwiegend mit negativen Sanktionen gegen Rechtsverletzer, wohingegen positive Sanktionsmöglichkeiten oder Strukturveränderungen kaum vorgesehen sind.⁹⁰

Dahingegen sind strukturelle Menschenrechtsverletzungen, wie sie beispielsweise durch wirtschaftliche Ausbeutung, kulturelle Fremdbestimmung, gesellschaftliche Marginalisierung etc. geschehen, innerhalb des traditionellen Rechtssystems kaum justitiabel. Die Folge davon ist, daß in den traditionellen liberalen Menschenrechtskonzeptionen die Freiheits- und Abwehrrechte, deren Verletzung meist bestimmten Akteuren zuzuordnen ist, eine zentrale Rolle spielen.⁹¹ Nötig ist daher die Komplementierung dieser Sichtweise durch eine strukturorientierte Perspektive, die Menschenrechtsverletzungen durch Strukturen in den Blick nimmt.⁹² Hierbei müssen dann Menschenrechte als ethische Kriterien dazu dienen, gesellschaftliche Strukturen daraufhin zu untersuchen, inwiefern sie der Verwirklichung der Menschenrechte dienen bzw. diese verhindern. Gerade im Hinblick auf die sozialen Menschenrechte kommt es dabei darauf an, die Menschenrechte auf die (Grund-)Bedürfnisse der Menschen zu beziehen und die Verwirklichung dieser Bedürfnisse zu untersuchen.⁹³ Im Zuge des Ausbaus des

⁸⁹ Vgl. Galtung 1994, 53.

⁹⁰ Vgl. beispielhaft Art. 49 EMRK, der – als einziger Artikel der EMRK, der etwas über den möglichen Inhalt von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes aussagt – Wiedergutmachung und Entschädigung im Falle eines festgestellten Verstoßes gegen die EMRK vorsieht (Simm/Fastenrath 1992, 277).

⁹¹ S.u. Kap. 3, speziell zum Problem der Justitiabilität sozialer Rechte Kap. 3.2 dieser Arbeit.

⁹² Vgl. dazu Galtung 1994, 51-53.

⁹³ Vgl. Galtung 1994, 90: "Menschliche Bedürfnisse, ob sich diese nun in Menschenrechten widerspiegeln oder nicht, können hier für die Identifizierung von Opfern als ein Orientierungspunkt dienen: Wo menschlichen Bedürfnissen Hohn gesprochen wird, dürften Menschenrechte verletzt worden sein, oder es dürfte sich um einen Fall handeln, der nach neuen Menschenrechten verlangt. Zugleich sind es eher

Rechtscharakters der Menschenrechte käme es außerdem darauf an, die strukturorientierte Perspektive stärker in das Rechtssystem zu integrieren.

2.3 Die Begründung der Menschenrechte in der Menschenwürde

Menschenrechtskonzepte sind immer von dem ihnen zugrundeliegenden Menschenbild bestimmt, mithin abhängig von anthropologischen Bestimmungen: Wenn »dem Menschen« Rechte zugesprochen werden, die ihn schützen sollen, dann muß klar sein, was unter »dem Menschen« zu verstehen ist und welche Aspekte seines Menschseins zu schützen sind.⁹⁴ An dem Begriff des »Menschen« offenbart sich die Begründungsproblematik der Menschenrechte in einer viele Kulturen umfassenden Weltgemeinschaft um so stärker, da die inhaltliche Bestimmung dieses Begriffes abhängig von verschiedenen Kulturen und dem ihnen jeweils inhärenten Ethos ist.

Rein formal wird der Zusammenhang von Menschenrechten und den ihnen zugrundeliegenden Menschenbildern durch den Begriff der »Menschenwürde« ausgedrückt: Immer dort, wo die Menschenwürde verletzt wird, ist es erforderlich, Menschen durch Menschenrechte zu schützen.⁹⁵ So findet sich »Menschenwürde« als zentrale Kategorie und Leitbegriff auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen.⁹⁶ Auch in das deutsche Grundgesetz ist dieser Begriff übernommen worden.⁹⁷ In Bezug auf die Begründungsproblematik der Menschenrechte ist damit freilich noch nichts gewonnen, denn auch der Begriff der »Menschenwürde« ist ein durch die jeweils eigene ethische Tradition

Bedürfnisse als Rechte, was uns nach kausalen Faktoren und nicht nach bösen Akteuren Ausschau halten läßt."

⁹⁴ Vgl. Hilpert 1991, 94f.

⁹⁵ Vgl. Saladin 1993, 199: "Die Menschenrechte sind vielfältige Facetten einer einzigen Grundidee: der Anerkennung und des rechtlichen Schutzes menschlicher Würde, d.h. der jedem Menschen zugehörigen unaufhebbaren, sowohl allgemeinen wie auch spezifischen Wertigkeit des Menschlichen, der »Subjektivität« des Menschen und damit des Verbots einer »Verzweckung« irgendwelcher Menschen."

⁹⁶ Art. 1 Satz 1: "Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren." (Simma/Fastenrath 1992, 6).

⁹⁷ Art. 1 Abs. 1 GG. Zum Zusammenhang von Grundgesetz und der Allgemeinen Erklärung der Vereinten Nationen vgl. Benda 1994, 161.

gefüllter Begriff. Ethik und Recht sind durch diesen Menschenwürde-Begriff an dieser Stelle unmittelbar miteinander verbunden.⁹⁸

Die weitere Füllung des Begriffes der Menschenwürde muß auf zwei Ebenen geschehen: Auf der einen Ebene formal in der Bestimmung des Menschen als Träger von Menschenrechten, mithin als Rechtssubjekt, und auf der zweiten Ebene inhaltlich mit Hilfe der Sozialethik. Formal ist der Mensch als Rechtssubjekt als Individuum mit vielfältigen sozialen Bezügen zu verstehen. Daraus ergibt sich, daß die Menschenrechte auf die Individualität wie auf die Sozialität des Menschen zu beziehen sind.⁹⁹ Die inhaltliche Näherbestimmung der Menschenwürde ist dann Aufgabe der Sozialethik, insofern der Schutz der Menschenwürde als ethische Forderung verstanden wird. Die Menschenrechte, die diesem Schutz dienen sollen, müssen dann mit Hilfe ethischer Leitbegriffe interpretiert werden.¹⁰⁰

⁹⁸ Gegen Reuter 1996, der die "allgemeine und interkulturelle Gültigkeit" der Menschenrechte durch eine strenge Unterscheidung zwischen Recht und Ethik zu begründen sucht: "Die Menschenrechte sind universale Rechtsprinzipien, keine sittlichen Gebote oder Werte; nur unter der Bedingung, daß die Differenz von Recht und Ethos strikt beachtet wird, kann den Menschenrechten allgemeine und interkulturelle Gültigkeit zukommen ... Das Recht ist ... immer nur ein Regelungszusammenhang für die äußere Koordination der Handlungsfreiheiten, es sagt nichts über deren innere Bestimmungsgründe." (ebd., 142) Zur "wertgebundenen Ordnung" und dem Menschenbild des GG und seiner "ethischen Deklaration" in der Achtung der Menschenwürde vgl. Benda 1994, 162-165.

⁹⁹ S.u. Kap. 3 dieser Arbeit.

¹⁰⁰ S.u. Kap. 4 dieser Arbeit.

3. Die Bezogenheit der Menschenrechte auf Individualität und Sozialität

Die Erklärung der Existenz von Menschenrechten als Schutzrechte des Menschen ist überhaupt nur sinnvoll mit der gleichzeitigen Bestimmung des Menschen als Träger dieser Rechte, also als Rechtssubjekt.¹⁰¹ Dabei müssen diese Rechte in Beziehung gesetzt werden zur Individualität des Rechtssubjekts wie zu seiner Sozialität. In der historischen Entwicklung der Menschenrechte sind zunächst die die Individualität des Menschen schützenden Rechte als Menschenrechte der »ersten Generation«¹⁰² entwickelt und ausformuliert worden, die Freiheitsrechte. Mit der zunehmenden Vergesellschaftung des Menschen im Zuge der industriellen Revolution wurden dann Menschenrechte der »zweiten Generation« entwickelt, die sozialen Rechte. Im Zuge der Entkolonialisierung und des wachsenden Freiheitsbewußtseins unterdrückter Völker in der sich ausbildenden kapitalistischen Weltwirtschaft wurde dann seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts der Menschenrechtsbegriff erweitert zu einer »dritten Generation« von Menschenrechten.

3.1 Menschenrechte der »ersten Generation«: Freiheitsrechte

Freiheitsrechte haben die Funktion, die Individualität des Menschen und damit sein Personsein zu schützen.¹⁰³ Sie dienen also in erster Linie zur Abwehr von Übergriffen, die das Individuum in seiner Freiheit einschränken. Als *Abwehrrechte* richten sie sich dabei vor allem gegen den Staat, der

¹⁰¹ Vgl. Art. 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN: "Jeder Mensch hat überall Anspruch auf Anerkennung als Rechtsperson." (Simm/Fastenrath 1992, 6).

¹⁰² Der Begriff »Generation« kann irreführend sein, wenn damit eine Generationenfolge einander ablösender Generationen impliziert wird. Deshalb wird zuweilen auch von »Dimensionen« von Menschenrechten gesprochen, vgl. Kim 1995, 22, Fn. 32. In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff »Generation« im Sinne zeitlich nacheinander entstandener Generationen verstanden, die nebeneinander weiterexistieren; der Begriff »Dimension« dagegen wird für die verschiedenen Aspekte des Begriffs der Menschenrechte verwendet.

¹⁰³ Vgl. Isensee 1981, 74f: "Liberales Freiheitsrecht ist Selbstbestimmung des einzelnen in seiner Individualität. Sie gründet in seinem Personsein. Sie wird nicht durch Mitgliedschaft erworben und nicht durch Organisation vermittelt."

durch das Gewaltmonopol die größte Bedrohung der Freiheit des einzelnen darstellt. Gleichzeitig sollen Freiheitsrechte aber auch dazu dienen, die Entfaltung des einzelnen in der Gesellschaft zu ermöglichen. Als *Teilhabe-rechte* ermöglichen sie dem einzelnen vor allem die Mitwirkung am politischen Diskurs sowie die Teilhabe an allgemeinen gesellschaftlichen Institutionen und geben ihm das Recht auf freie Meinungsäußerung.

3.1.1 Abwehrrechte

Abwehrrechte wurden historisch zuerst in den politischen Freiheitskämpfen in England im 17. Jh. rechtswirksam formuliert. Die politischen Emanzipationsbewegungen erkämpften in der Auseinandersetzung mit dem König Rechteerklärungen, die überwiegend der Einschränkung der Macht des Staates dienten. Sie sicherten die Untertanen vor willkürlicher Gewaltausübung der Regierung. So regelte etwa die »Habeas Corpus Akte« von 1679 die Verfahren für Verhaftung und Einkerkierung auf rechtlicher Grundlage, um den einzelnen vor willkürlicher Verhaftung und Freiheitsberaubung zu schützen. In der »Bill of Rights« von 1689 wurde die königliche Gewalt an das Gesetzgebungsverfahren gebunden.¹⁰⁴ Diese Rechtskataloge dienten so zur Abwehr von Angriffen auf die Freiheit und das Leben der Untertanen.

Auch der Schutz des persönlichen Eigentums vor staatlichen Zugriffen spielt bei den Freiheitsrechten eine wichtige Rolle. Indem Eigentum als Garant der ökonomischen Freiheit verstanden wird, soll die Abwehr ungerechtfertigter staatlicher Ansprüche auf privates Eigentum diese Freiheit sichern. Schon in der »Magna Charta Libertatum« von 1215 wurde der Schutz vor Zwangsenteignung festgelegt.¹⁰⁵ Im Konflikt mit König Karl I. um Steuerrechte beschloß das englische Parlament 1627 die »Petition of Right«, eine Zusammenstellung der Rechte der Person und ihres Eigentums. In dieser Erweiterung der Magna Charta sicherte der König die Freiheit der Bürger und die Unantastbarkeit ihres Eigentums zu.¹⁰⁶ Ausgegangen wurde

¹⁰⁴ Die »Bill of Rights« stellt u.a. fest: "That the pretended power of dispensing with laws, or the execution of laws by regal authority, as it hath been assumed and exercised of late, is illegal." (Franz 1975, 514).

¹⁰⁵ Die Regelungen sahen z.B. vor, daß Geldstrafen nicht den Lebensunterhalt angreifen durften, daß Getreide oder sonstige Vorräte nur gegen eine Geldzahlung und Pferde oder Wagen nicht zu Transportdiensten beschlagnahmt werden dürfen; vgl. Heidemeyer 1982, 50.

¹⁰⁶ Vgl. Oestreich 1978, 42. Der Führer der parlamentarischen Opposition in der Auseinandersetzung mit Karl I., Sir Edward Coke, gilt als der "eigentliche Schöpfer

im System der englischen Individualrechte dabei von den Rechten der Person, nicht vom Souverän oder vom Staat. Die Rechte der einzelnen auf Sicherheit und Freiheit ihrer Person und ihr Recht auf Eigentum begrenzte königliche und staatliche Macht.¹⁰⁷

Auch in den Grundrechtskatalogen der im 19. Jh. entstandenen deutschen Länderverfassungen dominierten die Abwehrrechte gegen die Obrigkeit.¹⁰⁸ Im Begründungszusammenhang des deutschen Rechtspositivismus wurden diese Rechte allerdings als verliehen durch die monarchische Staatsgewalt verstanden, "als Normen für die Staatsgewalt, die diese sich selbst gibt ... Ihre Aufgaben liegen in den Schranken für die Machtbefugnisse der Behörden und in der Sicherung der natürlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen in gewissem Umfange."¹⁰⁹

Abwehrrechte machen auch den Kernbestand der Menschenrechte heutiger Grund- und Menschenrechtskataloge aus. "Leben, Freiheit und Sicherheit der Person" werden in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN in Art. 3 garantiert.¹¹⁰ Die Allgemeine Erklärung verbietet Sklaverei und Folter (Art. 4 u. 5), willkürliche Verhaftung (Art. 9), willkürliche Eingriffe in die Privatsphäre des einzelnen (Art. 12), Entzug seiner Staatsangehörigkeit (Art. 15) und willkürliche Beraubung des Eigentums (Art. 17).

3.1.2 Teilhaberechte

Betonen Abwehrrechte das Gegenüber von Individuum und Staat, so haben Teilhaberechte die Mitwirkung des Individuums an gesellschaftlichen Prozessen und Institutionen zum Ziel. Die Entwicklung hin zu politischer Teilhabe wurde zuerst bei der Gründung der neuen Staaten in Amerika vollzogen. Hintergrund war hier die Theorie vom Gesellschaftsvertrag: Die Staatsgründung durch freie Individuen war für die herrschenden Schichten in den ehemaligen Kolonien eine reale Erfahrung, die dazu nötigte, die Rechte dieser Individuen zur Teilhabe an der Bestimmung über Staatsziele

der Trias der just rights and liberties (persönliche Freiheit, Leben und Eigentum) ..., die er als birthright, als inheritance (haereditas), als Erbgut eines jeden englischen Untertanen sah, geschützt durch das Common Law, »by due process of Law«, ebd.

¹⁰⁷ Vgl. Stourzh 1987, 80.

¹⁰⁸ Vgl. Oestreich 1978, 82-84 und den Textauszug aus der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 »Von den Rechten der Preußen« bei Heidelberg 1982, 87-92.

¹⁰⁹ Oestreich 1978, 102.

¹¹⁰ Simma/Fastenrath 1992, 6.

und Staatsform festzuschreiben.¹¹¹ Ausgegangen wurde von der prinzipiellen Gleichheit der Bürger¹¹², aus der die Gleichheit von Rechten und Pflichten abgeleitet wurde sowie die gleiche Mitwirkungsmöglichkeit an der Regierung. Folgerichtig wurde so in der Verfassung von Virginia 1776 festgeschrieben:

"Section 2. That all power is vested in and consequently derived from the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them.

Section 3. That government is or ought to be instituted for the common benefit, protection and security of the people, nation or community; ... and that when any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community has an indubitable, inalienable and indefeasible right to reform, alter, or abolish it, in such manner as shall be judged most conducive to the public weal."¹¹³

Ausgehend vom Prinzip der Volkssouveränität wurden auch die Gewaltenteilung sowie das Wahlrecht (allerdings nur für weiße, freie Männer) verfassungsmäßig verankert.¹¹⁴

Auf dem europäischen Kontinent waren die Voraussetzungen für diese Verankerung von politischen Teilhaberechten in der Verfassung allerdings noch nicht gegeben. Auch in Frankreich wurden nach der Revolution von 1789 Teilhaberechte diskutiert; vor allem der amerikanische Gesandte in Paris, Thomas Jefferson, brachte die amerikanischen Menschenrechtsvorstellungen in die Beratungen ein. Auf dem Hintergrund des in Europa vorherrschenden feudalen, absolutistisch geprägten Staatstyps wurden die Vorschläge, Gleichheit und Teilhabe in der Verfassung zu verankern, stark

¹¹¹ Vgl. Oestreich 1978, 59: "War in Europa die Vorstellung vom Naturzustand der Menschen vor Abschluß des Gesellschafts- oder Herrschaftsvertrages deutlich zu einer Fiktion geworden, ... so hatten die Amerikaner einen ähnlichen vorstaatlichen Zustand an den sich vorschiebenden Grenzen ohne Schutz oder Eingriff staatlicher Gewalten wirklich erlebt. Die Anfänge und die Begründungen von Kolonien durch Privilegien-Verträge, durch Compacts und Covenants der Siedler gaben im Gedächtnis der Nachfahren den Theorien von der Entstehung eines Staates durch Vereinbarungen eine historische Wirklichkeit."

¹¹² Zur Kritik des Bürgerbegriffes s.o. Fn. 12.

¹¹³ Zit. n. Franz 1975, 6.

¹¹⁴ Vgl. Oestreich 1978, 61.

abgeschwächt.¹¹⁵ Dies kommt in der Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution von 1789 in Formulierungen zum Ausdruck wie "Der Ursprung aller Souveränität liegt seinem Wesen nach beim Volke" (Art. 3) oder der Beschreibung der Gleichheit als Gleichheit vor dem Gesetz: "Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Staatsbürger sind befugt, zur Feststellung desselben persönlich oder durch ihre Repräsentanten mitzuwirken. Es soll für alle das gleiche sein" (Art. 6).¹¹⁶ Aufgrund der historischen Situation waren die Grundrechte und Verfassungen in Europa eher darauf gerichtet, Unterschiede zwischen den Ständen abzubauen, als daß sie die Gleichheit aller postulierten. Auch das Recht auf politische Teilhabe durch Wahlen fehlt in den europäischen Verfassungen bis in das 20. Jh. hinein.

Von fast allen Verfassungen garantiert wurde das Recht auf Religionsfreiheit – lange Zeit herrschte sogar die wissenschaftliche Meinung, im Recht auf Religionsfreiheit den Ausgangspunkt der Menschenrechte gefunden zu haben, eine These, die allerdings heute widerlegt ist.¹¹⁷

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN sind als Teilhaberechte das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18), Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 19), Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 20), allgemeines und gleiches Wahlrecht (Art. 21), Bildung (Art. 26) und Freiheit des Kulturlebens (Art. 27) festgeschrieben.¹¹⁸

3.1.3 Das allgemeine Freiheitsrecht

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN wie im deutschen Grundgesetz sind bestimmte Freiheiten als Menschenrechte verbürgt.

¹¹⁵ Vgl. ebd., 68: "In den Debatten der Nationalversammlung sprach aber eine große Gruppe die Befürchtung aus, daß eine solche Erklärung mißbraucht werden könne, indem das Recht der Gleichheit zu wörtlich genommen werde. Man war sich der sozialen Verschiedenheit gegenüber dem amerikanischen Vorbild durchaus bewußt. Die Gleichheit der Lebensweise und des Besitzes in Amerika erlaube die Erklärung des Rechtes der Gleichheit, während sie in der französischen, bisher feudalständischen Gesellschaft wie überhaupt in Europa nur verheerende Folgen haben könne."

¹¹⁶ Zit. n. Heidemeyer 1982, 60. In der Verfassung von 1795 sind diese Formulierungen nochmals abgeschwächt: "Die Gleichheit besteht darin, daß das Gesetz für alle das gleiche ist" (Art. 3), ebd., 68; "Die Souveränität befindet sich grundsätzlich bei der Gesamtheit der Bürger" (Art. 17), ebd., 70.

¹¹⁷ Urheber der These ist Georg Jellinek, vgl. Jellinek 1974, bes. 39-54. Zur Diskussion um Jellineks These vgl. z.B. Huber/Tödt 1988, 124-126, Oestreich 1978, 57.

¹¹⁸ S. Simma/Fastenrath 1992, 8-9.

Daneben garantieren beide aber nicht nur bestimmte Freiheiten, sondern auch ein »allgemeines Freiheitsrecht«.¹¹⁹ Die AEM in der Formulierung: "Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person" (Art. 3)¹²⁰, das GG mit der noch weitergehenden Formulierung, allerdings mit einer Schrankenformulierung¹²¹: "Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt." (Art. 2 Abs. 1 GG) Damit ist zunächst die allgemeine Handlungsfreiheit gemeint: "Zum einen ist es jedermann prima facie ... erlaubt, zu tun und zu lassen, was er will (Erlaubnisnorm). Zum anderen hat jedermann prima facie ... ein Recht gegenüber dem Staat darauf, daß dieser seine Handlungen und Unterlassungen nicht hindert, also nicht in sie eingreift."¹²² Darüber hinausgehend hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen festgelegt, daß das im Grundgesetz verbürgte Freiheitsrecht sich nicht nur auf das Handeln, sondern auch auf das Sein der Person bezieht, den Schutz von Zuständen und Rechtspositionen.¹²³

Wie schon an der Formulierung des Art. 2 Abs. 1 GG deutlich wird, überschreitet das Freiheitsrecht in dem Moment, wo es nicht allein als Abwehrrecht gegenüber dem Staat verstanden wird, den Bereich der Individualität der Person. Grenzenlose Freiheitsverwirklichung kann nicht Ziel eines Menschenrechts auf Freiheit sein, sobald andere Menschen dadurch in ihrem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verletzt werden. Diese Dimension der Sozialität der Person bekommt ein noch größeres Gewicht, wenn es um die sozialen Menschenrechte geht.

3.2 Menschenrechte der »zweiten Generation«: Soziale Rechte

Zielen Freiheitsrechte auf die Stärkung der Autonomie des Menschen, haben soziale Menschenrechte den Menschen in seiner Sozialität im Blick. Als soziales Wesen ist der Mensch in seiner Lebensgestaltung und in seinen (Über-)Lebenschancen abhängig von seinem sozialen Umfeld. Soziale

¹¹⁹ Zum Begriff vgl. Alexy 1994, 309-313.

¹²⁰ S. Simma/Fastenrath 1992, 6.

¹²¹ Zum Begriff der »Grundrechtsschranke« vgl. Alexy 1994, 253-257.

¹²² Alexy 1994, 311. Zur Diskussion um die Weite des Freiheitsbegriffes vgl. ebd., 309f.

¹²³ Vgl. Alexy 1994, 311f.

Menschenrechte zielen deshalb auf den Schutz bzw. die Stärkung dieser sozialen Voraussetzungen des Menschseins.¹²⁴

Konnte das Bürgertum im 19. Jh. Erfolge in der Festschreibung von Abwehr- und Freiheitsrechten erzielen, entstand mit Beginn der industriellen Revolution in dem neuen Arbeiterproletariat eine Klasse, die von diesen Errungenschaften aus ökonomischen Gründen weitgehend ausgeschlossen war.¹²⁵ Materielle Armut und weitgehende Rechtlosigkeit gegenüber den Arbeitgebern bestimmten das Schicksal dieser Klasse. Aus diesem Grund wandten sich Marx und Lassalle gegen die Menschenrechte, weil sie diese als Rechte der bürgerlichen Gesellschaft ansahen.¹²⁶ In den Auseinandersetzungen zwischen Kapitalisten und Arbeitern wurde von letzteren dann eine neue Art von Rechten eingefordert, die den Kapitalismus eindämmen und das Wohlergehen der Arbeiter sichern sollten. Als neue Grundrechte wurden vor allem das Recht auf materielle Sicherheit, das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung¹²⁷ und das Recht auf ökonomische Gleichheit eingefordert.¹²⁸

¹²⁴ Vgl. Isensee 1981, 76: "Der Freiheitsschutz, den die liberalen Grundrechte in ihrer traditionellen Form bieten, ist einseitig. Sie gewährleisten die rechtlichen Voraussetzungen der Freiheit für alle. Aber sie klammern die Frage aus, ob allen auch die tatsächlichen Voraussetzungen dafür verfügbar sind. Damit ergibt sich die fatale Möglichkeit, daß die von Rechts wegen zugesicherte allgemeine Freiheit in der gesellschaftlichen Realität zur Freiheit der Wenigen verkümmert. In diese Lücke stoßen die sozialen Grundrechte ... Sie wollen Realbedingungen eines menschenwürdigen Lebens, mithin die materielle Basis der Freiheitsrechte für jedermann sicherstellen." Ähnlich Alexy 1994, 458f.

¹²⁵ Vgl. Oestreich 1978, 105: "Das besitzlose Arbeitertum sah sich der Herrschaft der allmächtigen modernen Wirtschaft in dem Augenblick ausgeliefert, als der Bürger die Herrschaft des allmächtigen modernen Staates einzudämmen unternahm. Die bürgerliche Wirtschaftsgesellschaft, die sich vom Staat unabhängig machte, nutzte ihre Macht über den vierten Stand. Der frühe Kapitalismus führte zu einem neuen Kampf um Freiheit und Menschenrechte, um Anerkennung sozialer und ökonomischer Schutzrechte."

¹²⁶ Vgl. Oestreich 1978, 107-109. Marx hat seine Position zu den Menschenrechten am deutlichsten in seiner Schrift "Zur Judenfrage" von 1843 dargelegt, vgl. Marx 1969, 363-370.

¹²⁷ Dies beinhaltet auch die Koalitionsrechte, die heute unter die Freiheitsrechte subsumiert werden.

¹²⁸ Vgl. Oestreich 1978, 106f. Eine erste Festschreibung von sozialen Grundrechten wurde schon auf Veranlassung der französischen Utopisten in Art. 21 der französi-

Vor allem die sozialistische Bewegung kämpfte für diese Arbeiterrechte. Der Chartismus in England¹²⁹ und die nach der Juli-Revolution von 1830 im Exil existierende deutsche Proletarische Bewegung¹³⁰ stellten erste Forderungskataloge auf. Fast alle sozialistischen Parteiprogramme des 19. Jhs. enthielten Forderungen von Menschenrechten für die Arbeiterklasse.¹³¹ Auch in Deutschland zeigten diese Forderungen Wirkung. Die Ende des 19. Jhs. eingeführten Sozialversicherungs- und Arbeiterschutzgesetze erkannten Rechte der Arbeiter an und begründeten Pflichten des Staates.¹³² Dennoch

schen Verfassung vom 24. Juni 1793 aufgenommen – diese Verfassung trat allerdings nie in Kraft, s. Heilmeyer 1982, 65: "Die öffentliche Unterstützung der Bedürftigen ist eine heilige Verpflichtung. Die Gesellschaft übernimmt den Unterhalt der ins Unglück geratenen Bürger, sei es nun, daß sie ihnen Arbeit gibt oder denjenigen, welche arbeitsunfähig sind, die Mittel ihres Unterhalts zusichert."

¹²⁹ Vgl. Oestreich 1978, 106: Der Chartismus formulierte die "Volkscharta für Gerechtigkeit und allgemeine Wohlfahrt (1838), politische Forderungen, die auch dem Arbeiter volle Beteiligung an den Wahlen und Selbstvertretung im Parlament ermöglichen sollten. Den Civil Liberties entsprechend wurden nun politische Arbeiterrechte aufgestellt."

¹³⁰ 1834 erschien zum erstenmal in Paris eine »Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte« der proletarischen Bewegung, vgl. Oestreich 1978, 107: "Sechs fundamentale Grundrechte wurden gefordert: Sicherheit, das Recht auf Existenz, das Recht auf Entwicklung der menschlichen Anlagen, Freiheit, das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung und Gleichheit. ... Als Aufgabe der Gesellschaft wurde nun bezeichnet, die Güter der Bürger der Gleichheit näherzubringen, während der einzelne Bürger nur berechtigt sein sollte, den »Güterteil« zu genießen, der ihm vom Gesetz zugesichert ist."

¹³¹ Beispiele bei Oestreich 1978, 110.

¹³² Vgl. Oestreich 1978, 111: "Die seit 1883 rasch aufeinanderfolgenden Gesetze zur Kranken-, Unfall- sowie Invaliden- und Altersversicherung erkannten Rechte des vierten Standes und Pflichten des Staates an. Es handelt sich um gewährte, nicht nur gewährleistete Rechte. Die liberale Wirtschaftsfreiheit des Einzelnen wurde eingeschränkt durch Spezialgesetze für das Arbeitertum. *Bismarck* bekannte sich zum 'Recht auf Versorgung, wo der gute Wille zur Arbeit nicht mehr kann'. Die Hilfe des Staates sollte nicht mehr als Almosen aufgefaßt werden, sondern war Rechtsanspruch des Arbeitenden. ... In den Arbeiterschutzgesetzen der 90er Jahre wurden weitere soziale Forderungen erfüllt: das Verbot der Sonntagsarbeit, neue Schutzbestimmungen für Frauen und Kinder, eine Verbesserung des Koalitionsrechtes. Auch der Schutz des Arbeiters im Falle der Arbeitslosigkeit wurde im Reichstage seit den 90er Jahren beraten. Die Reichsversicherungsordnung von 1911

wurden hier soziale Grundrechte nicht in die Verfassung aufgenommen.¹³³ In die Verfassungen anderer westeuropäischer Staaten sind dagegen z.T. neben Freiheitsrechten auch soziale Grundrechte aufgenommen worden.¹³⁴

Viel stärker hatten die kommunistischen Staaten soziale Rechte in ihre Verfassungen aufgenommen, gleichzeitig bekamen die Grundrechtskataloge aber eine andere Prägung. So beginnt das zehnte Kapitel der Verfassung der Sowjetunion vom 5. Dezember 1936¹³⁵ mit sozialen Rechten wie dem Recht auf Arbeit, Erholung, Alterssicherung und Bildung. Erst an zweiter Stelle folgen die Freiheitsrechte. Verstanden werden alle Grundrechte nicht als Abwehrrechte, sondern als vom Staat garantierte Rechte. Auch die Freiheitsrechte werden nicht gegen staatliche Eingriffe garantiert, sondern z.B. Redefreiheit, Pressefreiheit und Religionsfreiheit werden "zuerkannt" oder "garantiert".¹³⁶ Damit wird nicht eine individuelle Sphäre konstituiert, in die der Staat nicht eingreifen darf, vielmehr eine Pflicht des Staates zu positiven Leistungen zur Durchsetzung dieser Rechte.¹³⁷ Die Grundrechte können so gleichzeitig nicht mehr gegen den Staat gerichtet sein. Folgerichtig fehlen Möglichkeiten, die Gewährung von Grundrechten beim Staat einzuklagen oder Rechtsmittel aufgrund der Grundrechte gegen den Staat geltend zu machen.¹³⁸

Diese grundsätzliche Differenz in der Interpretation von Menschenrechten schlug sich nieder in der Verabschiedung zweier getrennter Menschenrechtskonventionen der UNO 1966: Im Internationalen Pakt über wirt-

verbesserte und ergänzte in einem einheitlichen Gesetzeswerk die einzelnen Versicherungsgesetze."

¹³³ Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschränkt sich im wesentlichen auf eine soziale Staatszielbestimmung, das »Sozialstaatsgebot«, vgl. Art. 20 u. 28 GG. Explizit werden soziale Rechte nur für Mütter gewährt ("Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft", Art. 6 Abs. 4 GG); vgl. Alexy 1994, 396.

¹³⁴ Z.B. in der dänischen und italienischen das Recht auf Arbeit als Staatsziel und der Anspruch auf öffentliche Unterstützung in Notlagen für Arbeitsunfähige, in der dänischen auch das Recht auf gesundheitliche Versorgung, vgl. Heide Meyer 1982, 98, 131, 136f.

¹³⁵ "Grundrechte und Grundpflichten der Bürger", Text bei Hartung 1985, 130-132.

¹³⁶ Vgl. Hartung 1985, 131.

¹³⁷ Vgl. Oestreich 1978, 112f, Hartung 1985, 31f.

¹³⁸ Vgl. Hartung 1985, 32; zur sozialistischen Grundrechtskonzeption insgesamt Müller 1989, 27-32.

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte dominieren die sozialen Menschenrechte, während der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte nur Abwehr- und Teilhaberechte enthält.¹³⁹ Dagegen finden sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN auch soziale Menschenrechte wie das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 22), Arbeit und gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art. 23), Erholung und Freizeit (Art. 24), soziale Betreuung (Art. 25) und eine angemessene Sozialordnung (Art. 28).¹⁴⁰ Wirkung haben die sozialen Menschenrechte der AEM und des Weltpaktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte aber kaum entfaltet.¹⁴¹

Ähnlich wie auf der Ebene der UN haben die Menschenrechte auch in Europa eine Niederlegung in zwei Konventionen erfahren. Während die Freiheitsrechte in der EMRK verbürgt wurden¹⁴², haben die Mitgliedsstaaten des Europarates "in der Erwägung, daß die Ausübung sozialer Rechte

¹³⁹ Vgl. Oestreich 1978, 121: "Schon das Auseinandertreten in zwei Übereinkommen, die jeweils von einer der miteinander ringenden Parteien letztlich bestimmt wurden, verdeutlicht die ... hart konkurrierenden Grundprinzipien. Im ersten Übereinkommen, der »Internationalen Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte«, trat das sozialistische Lager in den UN unter Führung der Sowjetunion im Bunde mit den Entwicklungsländern strikt für die unantastbare Souveränität des Staates und eine nationale Selbstbestimmung ein und setzte sich durch. Die Konvention verkündet das Recht auf Arbeit sowie auf günstige und gerechte Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsbildung, soziale Sicherheit und Sozialversicherung, Schutz und Beistand für die Familie und einen angemessenen Lebensstandard, Genuß der physischen und geistigen Gesundheit sowie das Recht auf Erziehung." Zum Prozeß der Entstehung und Verabschiedung der Weltpakte vgl. Simma 1991 und Machacek 1991, 40f; dort auch weitere Literatur.

¹⁴⁰ S. Simma/Fastenrath 1992, 8-10.

¹⁴¹ S.o. Kap. 1.3 dieser Arbeit; vgl. Machacek 1991, 42: "Was tatsächlich geschah, war von geringer Wirkung für die Völkergemeinschaft ... Die Möglichkeiten, die im UNO-Sozialpakt stecken, wurden bedauerlicherweise die längste Zeit kaum erschlossen, geschweige denn aktiviert. Die Öffentlichkeit wird bis heute von dem System so gut wie nicht erreicht. Damit wurde aber auch die politische Wirksamkeit nicht aktuell." Die Implementierung sozialer Mindeststandards gelang eher im Kontext der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), die aber explizite Rekurse auf soziale Menschenrechte weitgehend vermieden hat. Zur IAO vgl. ebd. 34-39 und Samson 1991.

¹⁴² S.o. Kap. 1.2 dieser Arbeit.

sichergestellt sein muß"¹⁴³, in der Europäischen Sozialcharta (ESC) soziale Rechte zumindest als Staatsziele festgeschrieben.¹⁴⁴ In ihr werden u.a. das Recht auf Arbeit unter gerechten, sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen zu einem gerechten Arbeitsentgelt, Kinder- und Jugendschutz, Recht auf Gesundheit und das Recht auf soziale Sicherheit und Fürsorge anerkannt. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, regelmäßig über ihre Fortschritte zur Verwirklichung dieser Rechte zu berichten. Eine individuelle Einklagbarkeit dieser Rechte besteht jedoch nicht, vielmehr geht es bei der ESC um völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.¹⁴⁵ Ebenso wie der Weltpakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte hat auch die ESC nur wenig Wirkung entfalten können.¹⁴⁶ Hauptproblem ist das wenig effektive Berichts- und Kontrollsystem, das gegenüber Blockaden bei der Einforderung von aussagekräftigen Länderberichten nicht über wirksame Maßnahmen verfügt, sowie die kaum überwindbaren Hürden bei der Umsetzung von Empfehlungen.¹⁴⁷

Im wesentlichen lassen sich drei Gruppen von sozialen Menschenrechten unterscheiden¹⁴⁸: Erstens Rechte, welche die Grundbedürfnisse menschlichen Lebens sichern, wie z.B. Nahrung, Unterkunft, Gesundheitsversorgung und Absicherung gegen soziale Notlagen. Dies sind essentielle Rechte, die bei einer weiten Auslegung des Rechts auf Leben schon aus diesem ableitbar sind, da die Nichtbefriedigung der Grundbedürfnisse lebensbedrohlich ist. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß Menschenrechte nicht nur als Abwehrrechte verstanden werden. Vielmehr

¹⁴³ Europäische Sozialcharta, Präambel, zit. n. Simma/Fastenrath 1992, 367.

¹⁴⁴ Vgl. die Einleitung zu Teil I der Europäischen Sozialcharta (ebd., 368): "Die Vertragsparteien sind gewillt, mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist".

¹⁴⁵ Vgl. Machacek 1991, 48: "Ein allfälliger Streit über Verletzungen der Sozialcharta ist also immer zwischenstaatlicher Natur."

¹⁴⁶ Vgl. Öhlinger 1991, 335: "Die ESC ist nicht gerade tot, sie ist vielleicht nicht einmal scheinot, aber ein lebendiges, kraftvolles Instrument der Garantie und Durchsetzung sozialer Grundrechte ist sie nicht."

¹⁴⁷ Vgl. die Darstellung der Verfahren und ihrer Mängel bei Machacek 1991, 49-53, und Öhlinger 1991, 342-346.

¹⁴⁸ Zur Einteilung vgl. exemplarisch Raiser 1982 (c), 180f.

muß der Staat als Garant des Rechts auf Leben verstanden werden, und zwar in dem Sinne, daß er im Rahmen seiner Möglichkeiten denjenigen Menschen Hilfe bietet, die ihre Grundbedürfnisse nicht allein befriedigen können.¹⁴⁹

Die zweite Gruppe umfaßt Rechte in Bezug auf die Arbeitswelt, wie das Recht auf Arbeit, gerechte Entlohnung und angemessene Arbeitsbedingungen, Erholung und Freizeit, Mitbestimmung im Betrieb etc. Diesen Rechten kommt eine besondere Rolle zu, da der Großteil der Weltbevölkerung mittelbar oder unmittelbar abhängig von Lohnarbeit und diese somit die wichtigste Quelle für ihre Bedürfnisbefriedigung ist. Problematisch ist diese Gruppe von Rechten als Menschenrechte jedoch insoweit, als nicht alle Menschen als Träger dieser Rechte in Frage kommen: Die UN-Kinderrechtskonvention regelt, daß für Kinder ein Mindestalter überhaupt für die Zulassung zur Arbeit festgelegt werden soll.¹⁵⁰ Ebenso können Rechte auf betriebliche Mitbestimmung natürlich nur die Menschen in Anspruch nehmen, die in einem Betrieb arbeiten.

Die dritte Gruppe von sozialen Menschenrechten betrifft die Teilhabe an sozialen Institutionen der Gesellschaft, wie z.B. die Rechte auf Bildung, Ausbildung und Teilnahme am kulturellen Leben. Diese Rechte gehen über die klassischen Teilhaberechte¹⁵¹ insofern hinaus, als sie die sozialen Bedingungen für die Inanspruchnahme der Teilhabe betreffen: Hier geht es nicht so sehr um die Verhinderung des Ausschlusses von Teilhabe – z.B. die Verwehrung von Teilhabe für kulturelle Minderheiten oder soziale Schichten –, sondern um die Schaffung von gleichen Zugangsvoraussetzungen zu sozialen und kulturellen Institutionen für alle. Diese sozialen Rechte werden deshalb auch oft als Hilfsrechte der klassischen Menschenrechte verstanden.¹⁵²

¹⁴⁹ So geht z.B. das Bundesverfassungsgericht und die überwiegende Mehrheit der Grundrechtswissenschaftler davon aus, daß in Deutschland auch ohne explizite Festschreibung im GG ein Grundrecht auf das Existenzminimum besteht, vgl. Alexy 1994, 398.

¹⁵⁰ Art. 32 Abs. 2a) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 besagt, daß die Vertragsstaaten "ein oder mehrere Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit festlegen" (Simm/Fastenrath 1992, 217). Die ESC legt dieses Mindestalter in Art. 7 Abs. 1 (der allerdings von Deutschland nicht ratifiziert wurde) auf 15 Jahre fest, vgl. ebd. 371 u. 377 Fn. 4.

¹⁵¹ S.o. Kap 3.2 dieser Arbeit.

¹⁵² So z.B. Isensee 1981, 75f, Rendtorff 1991, 139f.

Daß soziale Menschenrechte sehr viel schwächer rechtlich abgesichert sind als die liberalen Freiheitsrechte – dies trifft verschärft auf die westlichen Länder, insbesondere Deutschland zu –, hat eine Reihe von Gründen. Die größte Hürde bei der Einführung universaler Standards für soziale Menschenrechte sind natürlich die sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen vor allem im Weltmaßstab, aber auch schon innerhalb einer bestimmten Gesellschaft. Gleichzeitig sind die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Staates zur Herstellung gleicher Lebensbedingungen insofern beschränkt, als ein Staat mit der Herstellung von Gleichheit immer auch in die Freiheit der einzelnen eingreifen muß.¹⁵³ Dies ist besonders der Fall, wenn die sozialen Güter, um die es geht, nicht im Besitz des Staates sondern im Privatbesitz sind.¹⁵⁴ Aber auch der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates sind Grenzen gesetzt.¹⁵⁵ Kein prinzipiell tragfähiges Argument gegen soziale Rechte ist allerdings der Hinweis auf die Kosten, die diese verursachen, denn auch Freiheitsrechte sind ohne finanzielle Folgen für den Staat nicht zu garantieren.¹⁵⁶ Vielmehr gilt, daß gerade "unter den Bedin-

¹⁵³ S.u. Kap. 5.2 dieser Arbeit.

¹⁵⁴ Vgl. z.B. Raiser 1982 (c), 182: "Der Staat kann Leistungen eines Gutes nur versprechen, wenn er darüber zu verfügen die Macht hat. Hier sind aber jedenfalls den Staaten westlicher Kultur- und Wirtschaftsordnung deutliche Grenzen gesetzt. So kann unser Staat [Deutschland, rb] nicht jedem Bürger Arbeit versprechen, sondern allenfalls Hilfe bei Arbeitslosigkeit."; Alexy 1994, 464: "Der Staat kann in Erfüllung sozialer Grundrechte nur das verteilen, was er sich, etwa in Form der Abgabenerhebung, von anderen holt. Dies aber heißt, daß die viel erwähnten Grenzen der Leistungsfähigkeit des Staates sich nicht nur daraus ergeben, was überhaupt an verteilbaren Gütern vorhanden ist, sondern wesentlich auch daraus, was der Staat den Eigentümern dieser Güter zu Verteilungszwecken nehmen darf, ohne gegen deren Grundrechte zu verstoßen."

¹⁵⁵ Der Einwand gegen soziale Menschenrechte mit dem Hinweis auf mangelnden Reichtum vieler Länder "wirkt jedoch", wie Tugendhat 1993, 361, richtig bemerkt, "in fast allen Ländern der Welt, die erhebliche Summen für Militär (das »Recht auf Sicherheit«) ausgeben und in denen Reichtum vorhanden ist und nur durch Steuern und Landreform umverteilt werden müßte, schwach."

¹⁵⁶ Vgl. Machacek 1991, 46f; Tugendhat 1993, 352f: "Die Idee, daß es Rechte geben kann, denen der Staat einfach dadurch nachkommen kann, daß er sich nur aller Eingriffe enthält, ist ... ohnehin eine Fiktion. Selbst wenn die Rechte sich nur auf diejenigen gegen die Eingriffe des Staates beschränken, müßte der Staat, durch die Einrichtung von entsprechenden Gerichten usw., für den Schutz der Bürger etwas tun, sich etwas kosten lassen."

gungen der modernen Industriegesellschaft die faktische Freiheit einer großen Zahl von Grundrechtsträgern ihr materielles Substrat nicht in einem von ihnen »beherrschten Lebensraum« findet, sondern wesentlich von staatlichen Leistungen abhängt."¹⁵⁷ Zumindest eine Grundversorgung ist also menschenrechtlich abzusichern, weil "ihre Gewährung oder Nichtgewährung nicht der einfachen parlamentarischen Mehrheit überlassen werden kann."¹⁵⁸ Soziale Menschenrechte müssen dabei immer auf den gesellschaftlichen Kontext bezogen werden, in dem sie gelten sollen; sie bedürfen, um justitiabel zu werden, genauer Festlegung von Standards.¹⁵⁹

3.3 Menschenrechte der »dritten Generation«

Im Zuge der Entkolonialisierung der Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Südostasiens in den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts begann, vor allem innerhalb der UNO, eine neue Auseinandersetzung um die Menschenrechte. Waren vorher vor allem die Differenzen zwischen Ost- und Westblock an der Frage der sozialen bzw. liberalen Menschenrechte zutage getreten, sahen nun die »Entwicklungsländer« in den Menschenrechten ein Instrument des westlichen Imperialismus, das ihre neu gewonnene Autonomie durch massive Einmischung in ihre »inneren Angelegenheiten« durch Thematisierung von Menschenrechtsfragen – bei gleichzeitiger wirtschaftlicher

¹⁵⁷ Alexy 1994, 459.

¹⁵⁸ Ebd., 464. Alexy nennt als mögliche minimale Grundrechte das Recht "auf ein Existenzminimum, auf eine einfache Wohnung, auf eine Schulbildung, auf eine Berufsausbildung und auf einen Mindeststandard ärztlicher Versorgung", ebd. 466.

¹⁵⁹ Vgl. Machacek 1991, 25f, der konstatiert, "daß soziale Grundrechte in einem engen Konnex zu den jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten stehen, was dazu führt, daß sie keinesfalls überall ein gleiches Niveau verbürgen. Andererseits ist sozialen Grundrechten immanent, daß sie immer auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen abzielen. Sie tragen also ein Reformkonzept in sich, was auch in den Präambeln der meisten Sozialrechtspakete ausdrücklich ausgesprochen wird." An dieser Stelle der Arbeit kann es nicht darum gehen, die Diskussion um soziale Grundrechte auch nur annähernd wiederzugeben. Hinweise auf weiterführende Literatur finden sich bei Alexy 1994, 401f, zur konkreten Diskussion um das Recht auf Wohnen s. Teil III dieser Arbeit. Vgl. auch das Fazit zur Diskussion um die Aufnahme von sozialen Rechten in die österreichische Verfassung bei Machacek 1991, 31, der konstatiert, daß "jedem der bisher vorgebrachten Argumente aus durchaus gewichtigen Gründen entgegengetreten wurde, ohne daß bisher ein letzter überzeugender Beweis pro oder contra soziale Grundrechte gelungen wäre."

Abhängigkeit gegenüber den Industrienationen und dadurch mitbedingter Ausbeutung der eigenen Ressourcen und Zerstörung der Umwelt – zunichte zu machen drohte. In diesem Konflikt kam die Spannung zum Ausdruck, die zwischen zwei der wesentlichen Prinzipien der Vereinten Nationen bestand, nämlich der weltweiten Achtung der Menschenrechte und dem "Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker".¹⁶⁰ Daraufhin wurde ein neues Konzept von Menschenrechten entwickelt, das erstmals nicht nur einzelne Menschen, sondern auch Staaten, Nationen und Volksgruppen als Träger von Menschenrechten anerkannte.¹⁶¹

Im einzelnen beinhaltet diese neue Generation von Menschenrechten das Recht auf Entwicklung, das Recht auf eine gesunde Umwelt, das Recht auf Frieden und das Recht auf das gemeinsame Menschheitserbe.¹⁶² Die Rechte auf Entwicklung¹⁶³ und auf eine gesunde Umwelt¹⁶⁴ haben ihre deutlichste Ausformulierung auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro erfahren.¹⁶⁵ Auch die Weltmensenrechtskonferenz der UN 1993 in Wien hat das Recht auf Entwicklung in Verbindung mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt bestätigt¹⁶⁶, allerdings mit der Einschränkung, daß als "wesentlicher Träger der Entwicklung die menschliche

¹⁶⁰ Art. 1 Abs. 2 UN-Charta (Simma/Fastenrath 1992, 2).

¹⁶¹ Dieses neue Konzept von Menschenrechten geht auf den französischen Juristen und Leiter der Menschenrechtsabteilung der UNESCO, Karel Vasak zurück, vgl. Kim 1995, 22f, bes. Fn. 33.

¹⁶² Vgl. Kim 1995, 23.

¹⁶³ Vgl. Galtung 1994, 165-175, Kim 1995, 25-31.

¹⁶⁴ Vgl. Galtung 1994, 199-204, Kim 1995, 34-39.

¹⁶⁵ Vgl. RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT 1992: "Principle 1: Human beings are at the center of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature. ... Principle 3: The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations. Principle 4: In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it."

¹⁶⁶ Vgl. die WIENER ERKLÄRUNG 1993, 8: "Die Weltkonferenz über die Menschenrechte bekennt sich zum Recht auf Entwicklung", und 9: "Das Recht auf Entwicklung ist so zu handhaben, daß den Bedürfnissen der gegenwärtigen und der künftigen Generationen in den Bereichen Entwicklung und Umwelt gleichermaßen Rechnung getragen wird."

Person"¹⁶⁷ angesehen wird, und somit ein Individualrecht und kein Kollektivrecht damit anerkannt wird. Allerdings hat auch die Wiener Weltmensenrechtskonferenz keine Sanktionsmöglichkeiten gegen Menschenrechtsverletzungen beschlossen.

Problematisch an dieser dritten Generation von Menschenrechten ist vor allem, daß sie nicht mehr auf einzelne Menschen bezogen, sondern Kollektivrechte sind.¹⁶⁸ Damit hat das Konzept der Menschenrechte nach Ansicht vieler eine Erweiterung erfahren, die den Rahmen der Menschenrechtsdebatte sprengt, indem eine große Anzahl von politischen Thematiken damit auf die Ebene von Menschenrechtsdiskussionen gehoben werden. Durch eine solche Erweiterung des Menschenrechtsbegriffes werde dieser letztendlich inhaltsleer.¹⁶⁹ Rechtlich ist diese Generation von Menschenrechten bisher überhaupt nicht abgesichert, auch fehlen Menschenrechtserklärungen, in denen diese Rechte festgelegt wurden; ihre schriftliche Ausformulierung beschränkt sich auf unverbindliche Erklärungen im Rahmen von UN-Konferenzen.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Ebd., 8.

¹⁶⁸ Zu Problemen und Chancen der Ausweitung von Menschenrechten auf Gruppen und Staaten vgl. Galtung 1994, 181-184.

¹⁶⁹ Zur Diskussion um die Möglichkeit der Anerkennung von Kollektivrechten vgl. Galtung 1994, 81-85.

¹⁷⁰ Ein näheres Eingehen auf diese Generation von Rechten würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Eine sozioethische Erörterung mit Vorschlägen für eine stärkere Justitiabilität dieser Rechte hat Hyung-Min Kim mit seiner Dissertation am Institut für Christliche Gesellschaftswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vorgelegt, s. Kim 1995.

4. Die Interpretationsbedürftigkeit der Menschenrechte

Die Betrachtung der verschiedenen »Generationen« von Menschenrechten, differierenden Menschenrechtspakten und der sehr unterschiedliche Grad ihrer rechtlichen Absicherung haben gezeigt, daß es kein allgemeingültiges, universales Menschenrechtskonzept gibt. Auch eine von kultureller oder kontextueller Bedingtheit unabhängige Begründung der Menschenrechte, aus der ein einheitliches Menschenrechtskonzept deduziert werden könnte, gibt es nicht.¹⁷¹ Menschenrechte bedürfen spätestens dann der Interpretation, wenn Schritte hin zu einer Verwirklichung rechtlich festgeschriebener Menschenrechte unternommen werden. Dies gilt nicht nur für den internationalen Bereich; selbst staatlich garantierte Grundrechte bedürfen der Interpretation – vor allem bei sich verändernden gesellschaftlichen Strukturen stellt sich sogar die Aufgabe der ständigen Neuinterpretation. So wurde schon gezeigt, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu einem nicht geringen Teil Grundrechtsinterpretation ist.¹⁷² Auch die konkreten gesellschaftlichen Strukturen spielen im Prozeß der Verwirklichung von Menschenrechten immer eine große Rolle.¹⁷³ Ein universalistisches Menschenrechtskonzept bliebe für die Anwendung auf konkrete Gesellschaften zu abstrakt.¹⁷⁴

¹⁷¹ Vgl. Welsch 1996: "Könnte dann vielleicht ein Blick auf die Begründung der Menschenrechte mehr Chancen eröffnen? Das ist aus zwei Gründen nicht zu erwarten. Denn erstens sind die Menschenrechte ... gar nicht im strengen Sinne einer Ableitung aus anderen Gesichtspunkten begründbar. Und zweitens lassen sich kulturelle Begründungen – die dann einzig noch übrigbleiben – nicht eo ipso auf andere Kulturen übertragen. Sie haben immer nur innerhalb eines Geflechts sonstiger kultureller Prämissen Sinn."

¹⁷² S.o. Kap. 1.1.3 dieser Arbeit. Zur Aufgabe der ständigen Neuinterpretation von Grundrechten und der weitgehenden Unabhängigkeit des Gerichtes auch von eigenen früheren Entscheidungen vgl. Simon 1994, 1637f.

¹⁷³ Vor allem bei den sozialen Menschenrechten, s.o. Kap. 3.2 dieser Arbeit.

¹⁷⁴ Vgl. Reinders 1992, 88: "Universal rights ... remain formal categories within this theory [einer universalistischen Theorie der Menschenrechte, rb]. If so, disputes on their material content and relative importance, as well as on the grounds to defend both, remain unresolved. ... This is not to say that on this formal account universal human rights are meaningless. But it cannot provide the standards to decide issues of material content and relative importance of various human rights for that would require a much more substantial account."

Dies darf allerdings nicht dazu führen, die Idee universaler Menschenrechte und insbesondere die Funktion der Menschenrechte als universale Rechtsnormen gänzlich aufzugeben; insbesondere ein »kultureller Kontextualismus« würde dazu führen, daß Menschenrechte im universalen Kontext praktisch bedeutungslos würden.¹⁷⁵ Die Kontextualisierung von Menschenrechten und die Anwendung kontextualisierter Menschenrechtskonzepte auf konkrete Gesellschaften im Zuge der partikularen Interpretation der Menschenrechte darf nicht dazu führen, daß die Entwicklung abstrakter, universalisierbarer Menschenrechtskonzepte aufgegeben wird. Weiterhin muß nach einem universalen Konsens in dem Verständnis der Menschenrechte gesucht und gestrebt werden. Dies kann auf dem Wege des Einbringens partikularer Interpretationsangebote in den Prozeß globaler Kommunikation geschehen.¹⁷⁶ Andererseits muß die Verwirklichung von Menschenrechten in jeweils konkreten gesellschaftlichen Strukturen ihre Ausgestaltung erfahren.¹⁷⁷ Dabei geht es nicht um ein bloßes Nebeneinanderstehen differierender Menschenrechtskonzepte: "What remains is an on-going process of international deliberation and reflection, governed by institutional rules and principles as established within the United Nations Organization, which involve a variety of moral, legal and political considerations. The development of the doctrine within this process carries on by way of piecemeal decision-making, proceeding from one stage to another, on the basis of continuous re-interpretation of the standards developed so far."¹⁷⁸ Nur solch ein Einbringen von Interpretationsangeboten in den Menschenrechtsdiskurs bewahrt vor einem Eurozentrismus bzw. einem Absolutsetzen der westlichen Menschenrechtstradition, welche die Akzeptanz ihrer Interpretation der Menschenrechte anderen Kulturkreisen bloß zumutet.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Vgl. zur Charakterisierung dieser Position und zur Kritik daran Reuter 1996, 140-143.

¹⁷⁶ Für dieses Verfahren plädieren z.B. die Vertreter des »gemäßigten Kommunitarismus«, vgl. die Darstellung dieser Position bei Walzer 1993 (b).

¹⁷⁷ Vgl. z.B. Reinders 1992, 91: "Being a participant in a public debate, one must share the skill of this interpretative activity and one's interpretations must be aimed at the convictions and beliefs of other members. The latter should be given reasons to reconsider their views."

¹⁷⁸ Reinders 1992, 96.

¹⁷⁹ Vgl. Welsch 1996: "Trotz aller vordergründigen Wohlmeinendheit und Philanthropie könnte das europäische Universalitätsansinnen also hinterrücks einen Akt von rechtstheoretischem Kolonialismus darstellen. ... Die europäischen Verteidiger des Menschenrechtsgedankens müssen diese von außen kommenden Einwände ernst

Daß Interpretationsverfahren angemessen und sinnvoll auch für Gesellschaftskritik sind – und somit nicht nur für den Rechtscharakter der Menschenrechte Bedeutung haben, sondern auch für ihre Funktion als ethische Normen, hat vor allem der amerikanische Sozialphilosoph Michael Walzer herausgearbeitet. Er beschreibt als die drei wichtigsten Modelle der Gesellschaftskritik den »Pfad der Entdeckung«, den »Pfad der Erfindung« und den »Pfad der Interpretation«.¹⁸⁰ Auf dem »Pfad der Entdeckung« wird ein Moralesetz aufgrund einer Offenbarung oder der Betrachtung von Natur oder Geschichte (wieder)entdeckt. Erfindung meint demgegenüber, ein Verfahren zu konstruieren, aus dem ohne besondere Voraussetzungen moralische Prinzipien entwickelt werden können.¹⁸¹ Walzer sieht in dem Verfahren der Interpretation das verbreitetste und auch aussichtsreichste Modell für Gesellschaftskritik: "The claim of interpretation is simply this: that neither discovery nor invention is necessary because we already possess what they pretend to provide. ... We do not have to discover the moral world because we have always lived there. We do not have to invent it because it has always been invented".¹⁸²

Die Interpretation beginnt mit einer Bestandsaufnahme der bereits existierenden Moral und im Aufeinander-Beziehen von moralischer und sozialer Welt.¹⁸³ Dabei liefert diese Bestandsaufnahme Maßstäbe zur Kritik gesellschaftlicher Praxis, und so hat Moral stets einen für Macht und Herrschaft potentiell subversiven Charakter.¹⁸⁴ In diesem Verfahren geht es nicht darum, eine universale Ethik zu entwickeln, sondern vielmehr um die

nehmen. Sie sind dazu aus Gründen ihrer eigenen, der Menschenrechtsposition verpflichtet. Denn deren normative Standards zielen auf die Anerkennung von abweichenden Überzeugungen und divergierenden Auffassungen. Daher darf man die Position der außereuropäischen Opponenten nicht einfach als ideologisch, hinterwäldlerisch oder gezinkt abtun."

¹⁸⁰ Walzer 1993 (a), 3: "I call these the path of discovery, the path of invention, and the path of interpretation."

¹⁸¹ Als bedeutendste Beispiele führt er John Rawls und Jürgen Habermas an, vgl. ebd., 11f.

¹⁸² Ebd., 19f.

¹⁸³ Vgl. ebd., 21f.

¹⁸⁴ Ebd.: "Morality is always potentially subversive of class and power."; vgl. a. die ausführliche Darstellung dieses Verfahrens im Kapitel "The Practice of Social Criticism", 33-66. Dies korrespondiert mit der Funktion von Menschenrechten als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns, s.o. Kap. 2.1 dieser Arbeit.

Gestaltung eines konkreten Lebensraumes, an dem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Diskurses partizipieren.¹⁸⁵

Die Interpretation der Menschenrechte sollte vom kulturellen Kontext der Interpretanden ausgehen. Dies ist für die Theologie wie für die deutschen Rechts- und Sozialwissenschaften der westliche, europäische kulturelle Kontext. Im folgenden wird deshalb die westliche Menschenrechtstradition zur Interpretation der Menschenrechte herangezogen werden.

¹⁸⁵ Vgl. ebd., 32.

5. Funktionale Interpretation der Menschenrechte

Grundlegend für die Interpretation der Menschenrechte sind ihre Funktionen als Rechtsnormen wie als ethische Normen.¹⁸⁶ Von daher soll die nun folgende Interpretation in Form einer funktionalen Beschreibung der Menschenrechte geschehen. Diese funktionale Beschreibung der Menschenrechte orientiert sich an den drei Kategorien Freiheit, Gleichheit und Teilhabe, die Kernbestand der westlichen Menschenrechtstradition sind und schon bei der Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution im Zentrum standen. Diese Kategorien sollen für die Interpretation dahingehend funktional beschrieben werden, daß sie eine Perspektive ausdrücken, die durch Menschenrechte ermöglicht und gesichert werden soll. Menschenrechte werden also funktional daraufhin untersucht, wie sie

- **Freiheit,**
- **Gleichheit**
- **und Teilhabe**

ermöglichen und sichern.

Wichtig ist bei einer solchen Beschreibung der Menschenrechte, daß nicht einzelne Menschenrechte auf einzelne Funktionen verteilt werden. Dies geschieht z.B. bei der klassischen Einteilung der Menschenrechte in Abwehr-, Gleichheits- und Teilhaberechte.¹⁸⁷ Darüber hinausgehend sollen vielmehr alle Funktionen und Kategorien auf den gesamten Bereich der Menschenrechte bezogen werden. Auch eine Interpretation einzelner Menschenrechte oder Gruppen von Menschenrechten muß alle drei funktionalen Kategorien berücksichtigen. Ebenso wichtig bei dieser funktionalen Beschreibung ist es, diese drei Aspekte der Menschenrechte relational zu begreifen.¹⁸⁸ Es darf weder eine Rangfolge der menschenrechtlichen Funktionen aufgestellt noch gar eine Funktion allein betont werden.¹⁸⁹ Vielmehr

¹⁸⁶ S.o. Kap. 1 u. 2 dieser Arbeit.

¹⁸⁷ S.o. Kap. 3 dieser Arbeit.

¹⁸⁸ Vgl. dazu Huber/Tödt 1988, 80-83, die allerdings von drei relationalen »Sachmomenten« innerhalb einer »Grundfigur des Menschenrechts« sprechen.

¹⁸⁹ Vor allem die konservative liberale Tradition betont einseitig die Freiheit als Hauptmoment der Menschenrechte, vgl. exemplarisch Isensee 1981 ("Ich konzentriere mich auf einen Typus der Menschenrechte, jenen Typus allerdings, der herkömmlich das Wesentliche und heute immer noch das Zentrale der Menschenrechtsidee repräsentiert: die liberalen Freiheitsrechte", 73), der auch die »politischen Rechte« (Teilhaberechte) und die »sozialen Rechte« unter dem Thema »Freiheit« behandelt, vgl. ebd., 74f.

sind alle Funktionen als gleich bedeutend anzusehen; Spannungen, die sich zwischen ihnen ergeben, dürfen weder nivelliert werden noch dazu führen, daß der Vorrang einer Funktion gegenüber einer anderen behauptet wird, um diese Spannung aufzuheben. Jedes einzelne Menschenrecht muß in allen seinen Funktionen betrachtet werden; Spannungen sind nicht abstrakt miteinander zu vermitteln, sondern nur in der konkreten Situation, auf die das Recht jeweils angewendet wird.

5.1 Die Ermöglichung und Sicherung von Freiheit

In der liberalen Tradition wird die Funktion der Menschenrechte in Bezug auf die Sicherung der Freiheit der einzelnen am stärksten betont. Sie versteht Menschenrechte primär als Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Im Hintergrund dieser Tradition steht die Theorie des Gesellschaftsvertrages, nach der die Bürgerinnen und Bürger dem Staat Rechte und Macht übertragen: Indem der Staat mit der Übernahme des Gewaltmonopols eine Friedensordnung herstelle, Sorge er für Sicherheit und Leben seiner Bürgerinnen und Bürger.¹⁹⁰ Dadurch werde er aber gleichzeitig auch zur Ursache der Unfreiheit seiner Bürgerinnen und Bürger: "Der einzelne ... ist unmittelbar der überwältigenden Macht des Staates ausgesetzt."¹⁹¹ Demgegenüber sollen die Freiheitsrechte dem einzelnen einen Raum sichern, der vor den Zugriffen des Staates geschützt ist: "Die Sicherheit, die ihm *durch* den Staat gewährt wird, bleibt unzulänglich, kommt nicht die Sicherheit *vor* dem Staat hinzu: die Unantastbarkeit eines Grundbestandes von Rechten, ohne die ein menschenwürdiges Dasein nicht möglich ist."¹⁹² Der diesem Verständnis zugrundeliegende Freiheitsbegriff meint die Freiheit der einzelnen Person: "Liberaler Freiheit ist Selbstbestimmung des einzelnen in seiner Individualität. Sie gründet in seinem Personsein."¹⁹³ Daraus werden dann die Rechte abgeleitet, die die Privatsphäre der einzelnen Bürgerinnen und Bürger schützen.¹⁹⁴ Diese Rechte werden als negative Freiheitsrechte bezeichnet, weil sie den Staat in seiner Machtausübung beschränken. Der Staat darf diese Freiheiten nicht verletzen.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Vgl. Isensee 1981, 81.

¹⁹¹ Ebd., 83.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Isensee 1981, 74f.

¹⁹⁴ Vgl. ebd., 74: "Die klassischen liberalen Grundrechte gewährleisten unmittelbar die Freiheit des Individuums."

¹⁹⁵ Vgl. ebd., 86: "Grundrechte konstituieren im Rechtsstaat einen status negativus des einzelnen; sie sichern Freiheit vom Staat."

Durch Freiheitsrechte der einzelnen wird der Staat in der Ausübung seiner Herrschaft beschränkt. Die Herrschaft des Staates wird begrenzt auf das unbedingt notwendige Mindestmaß, um das Leben und die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Diese Funktion der Menschenrechte, Herrschaft von Menschen über andere Menschen zu beschränken, richtet sich aber nicht allein gegen den Staat, sondern auch gegen alle anderen Herrschaftsverhältnisse: Wo immer Männer über Frauen, Erwachsene über Kinder, Unternehmer gegen abhängig Beschäftigte etc. Macht ausüben, die über das notwendige, meist aufgrund freiwilliger Vereinbarung festgelegte Maß hinausgeht, werden Freiheitsrechte beschnitten.¹⁹⁶ Freiheitsrechte zielen so auf kritische Hinterfragung von Herrschaftsverhältnissen, indem sie eine größtmögliche Freiheit der einzelnen und einen weitgehenden Abbau von Herrschaft zu erreichen suchen. Damit drängen sie zugleich auf die Teilhabe aller Menschen an gesellschaftlicher Macht und gesellschaftlichen sowie sozialen Entscheidungsprozessen.¹⁹⁷

Menschenrechte aber wenden sich nicht nur gegen Eingriffe in die Freiheit der einzelnen. Sie zielen auch auf ihre positive Freiheit. Positive Freiheit meint, den einzelnen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und es ihnen zu ermöglichen, Fähigkeiten auszubilden, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen.¹⁹⁸ Dieser positiven Freiheit stehen überwiegend nicht staatliche Zwänge gegenüber, sondern ökonomische. Innerhalb des weltweiten kapitalistischen Systems sind die ökonomischen Ressourcen höchst ungleich verteilt, wodurch auch die Chancen zur Realisierung von Freiheit höchst

¹⁹⁶ Auch Isensee 1981, 91, weiß um "Freiheitsgefährdungen, die von privaten Gewalten ausgehen: Arbeitgebern, Gewerkschaften, Massenmedien, schlechthin von jedem, dem die effektiv überlegene Rolle in den gesellschaftlichen Beziehungen zufällt."

¹⁹⁷ Isensee 1981, 88, sieht im demokratischen Prinzip "herrschaftsmildernde, herrschaftsbegrenzende, also freiheitsschonende Tendenzen ... : Herrschaftsbegründung »von unten« her, Zeitbegrenztheit des demokratischen Mandats, Werbung um Vertrauen der Bürger, Bereitschaft zu Gespräch und Kompromiß, Transparenz der Macht, Legitimation von Kritik und Kontrolle, Minderheitenschutz, Toleranz."

¹⁹⁸ Vgl. die Definition bei Tugendhat 1993, 359: "Eine Person ist ... unfrei im negativen Sinn dann und nur dann, wenn sie von anderen gehindert wird (Zwang), sie ist hingegen unfrei im weiteren, positiven Sinn, wenn sie nicht die Fähigkeit und die Ressourcen hat zu handeln."

unterschiedlich sind.¹⁹⁹ Hier ist die Funktion der Menschenrechte, Freiheit zu sichern, eng mit ihrer Funktion zur Erreichung von Gleichheit verknüpft. Positive Freiheitsrechte zielen so auf Strukturen, die es den einzelnen ermöglichen, ihre Freiheit wahrzunehmen.²⁰⁰ Damit ist eine Vielzahl von Trägern für positive Freiheitsrechte angesprochen, da die Herausbildung von Strukturen nicht allein Aufgabe einer einzigen Institution sein kann. Zuallererst ist es natürlich der Staat, dem die Sicherung der positiven Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger obliegt. Er muß seine Strukturen so gestalten, daß seine Bürgerinnen und Bürger die besten Möglichkeiten haben, ihre Fähigkeiten auszubilden, und ihnen die Ressourcen so weit wie möglich zur Verfügung stellen, damit sie ihre Freiheit gestalten können.²⁰¹ Zugleich sind aber auch alle anderen gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen angesprochen, sich dieser Aufgabe zuzuwenden. Wirtschaftliche, kulturelle, religiöse und soziale Organisationen sollten - zumindest als ein Ziel unter anderen - die Freiheiten der einzelnen realisieren helfen.

Nicht nur staatliche und ökonomische Zwänge begrenzen die Freiheit: Oft steht auch die Freiheit der einzelnen gegeneinander. Freiheitsausübung der einen beschränkt oft die Freiheit anderer. Nicht grenzen- oder schrankenlose Verwirklichung der Freiheit einzelner ist Ziel der Menschenrechte, sondern die größtmögliche Freiheit aller. Das zielt auf die solidarische Verwirklichung von Freiheit, die Konflikte mit der Freiheit anderer anerkennt und gemeinsame Konfliktregelungen und Kompromisse entwickelt. Die Gleichberechtigung der Freiheit der einzelnen ist von den Menschenrechten intendiert.²⁰² Freiheit können die einzelnen auch nicht je für sich

¹⁹⁹ Vgl. ebd., 360.

²⁰⁰ Vgl. Horner 1993, 231: "Deshalb muß auch unserem heutigen Verständnis entsprechend die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch Rechtsgrundsätze gestaltet werden, hinter denen nicht mehr das mechanische, konfliktfreie liberale Weltbild steht, sondern ein dynamischer Freiheitsbegriff".

²⁰¹ Vgl. Isensee 1981, 87: "Er (der Staat, rb) schafft rechtliche Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung. ... Dieser rechtsstaatliche Auftrag, die rechtlichen Bedingungen der grundrechtlichen Freiheit bereitzustellen, wird erweitert durch den sozialstaatlichen Auftrag, die realen Bedingungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu gewährleisten." und ebd., 91: "Der Rechtsstaat als Koordinator der Freiheitssubjekte muß eine Ordnung herstellen, in der nach allgemeinen Gesetzen die Freiheit aller möglich und Mißbrauch gesellschaftlicher Macht verhindert wird."

²⁰² Vgl. Tugendhat 1993, 357f: "Die Aufgabe des legitimen Staates besteht darin, die Freiheit der Individuen wechselseitig zu sichern, sofern sie nicht die Freiheit der

selbst erreichen. In jeder sozialen Form des Zusammenlebens sind die einzelnen gegenseitig aufeinander angewiesen, und somit ist die Gestaltung der Freiheit immer eine gemeinsame Aufgabe. Freiheit benötigt Sozialität.

5.2 Die Ermöglichung und Sicherung von Gleichheit

Absolute Gleichheit der Menschen ist schon angesichts der natürlichen Unterschiede der einzelnen unmöglich. Gleichzeitig widerspräche absolute Gleichheit der Freiheit der einzelnen, die auch eine Freiheit zu Unterschieden ist. Die Gleichheit, die durch die Menschenrechte erreicht werden soll, kann also nur eine Gleichheit von Menschen in bestimmten Hinsichten sein, eine Gleichheit in bestimmten Kategorien, die im folgenden beschrieben werden.

Schon im Begriff ist angelegt, daß Menschenrechte für *alle* Menschen gelten sollen. Die erste Kategorie der Gleichheit, auf die Menschenrechte zielen, betrifft also diese Rechte selbst: Menschenrechte müssen für alle Menschen gelten; niemandem dürfen die Menschenrechte verwehrt werden, Menschenrechte sollen also erreichen, daß einzelne oder sogar Gruppen von Menschen nicht von der Wahrnehmung ihrer Rechte ausgeschlossen werden.

So sehr sich auch die liberale Tradition gegen das Gleichheitspostulat der Menschenrechte gewehrt hat – mit dem Hinweis, die Gleichheit würde die Freiheit unzulässig beschränken²⁰³ –, hat sie doch diesen Aspekt der Gleichheit nie bestritten. »Gleichheit vor dem Gesetz« ist ein – zumindest postulierter – Grundsatz aller liberal und demokratisch verfaßter Staaten. Gleicher Zugang zu Rechtsmitteln für alle und ein Verfahren ohne Ansehen der Person sind daher folgerichtig Grundsätze, die zumindest theoretisch von jedem Rechtsstaat anerkannt werden.²⁰⁴

anderen behindert, und wenn der Staat bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe die Freiheit einzelner einschränkt, ist er dabei an diejenigen Freiheiten der anderen gebunden, die in den Grundrechten festgelegt werden."

²⁰³ Vgl. Schwartländer 1981, 63: "Immer wieder laufen die Diskussionen darauf hinaus, daß die beiden Forderungen nach Freiheit hier und nach Gleichheit dort sich widersprechen, ja sich gegenseitig ausschließen. Dieser bis heute andauernde Streit endet in der Regel mit der Verwerfung oder doch der wesentlichen Einschränkung der Gleichheit und führt gerade damit meistens zu einem Rückfall in die altliberale Rechtsstaatsvorstellung".

²⁰⁴ Vgl. Isensee 1981, 86.

Heftig umstritten dagegen ist die Forderung nach Gleichheit in ökonomischer Hinsicht. Wird in der liberalen Tradition zwar im Prinzip allen Menschen, unabhängig von Herkunft, Religion oder sonstigen Unterschieden, der freie Zugang zum Markt garantiert, so ist die Herstellung von Gleichheit auf dem Markt jedoch dem Markt selbst überlassen worden.²⁰⁵ Eingriffe in das Marktgeschehen zur Herstellung größerer Gleichheit werden mit dem Vorwurf belegt, die Freiheit der einzelnen unzulässig einzuschränken. Der liberalen Tradition ist in der Hinsicht recht zu geben, daß eine absolute Nivellierung jeglicher ökonomischer Unterschiede unmöglich ist.²⁰⁶

Die Behauptung allerdings, Gleichheit im ökonomischen Bereich würde Freiheit beschränken, ist grundlegend falsch. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Ungleichheit produziert Unfreiheit, und zwar dadurch, daß eine ungleiche Verteilung sozialer Güter Herrschaft produziert, Herrschaft der Besitzer dieser Güter über jene, welche dieser Güter ermangeln, und so deren Freiheit einschränkt.²⁰⁷ Ziel der Gleichheit, die von den Menschenrechten angestrebt wird, ist also nicht die Nivellierung der Unterschiede in ökonomischer Hinsicht, sondern die Nivellierung der Herrschaftsverhältnisse, die sich aus den ökonomischen Unterschieden ergeben: "The aim of political egalitarianism is a society free from domination. This is the lively hope named by the word equality: no more bowing and scraping, fawning and toadying; no more fearful trembling; no more masters, no more slaves. It is not a hope for the elimination of differences; we don't all have to be the same or have the same amounts of the same things. Men and women are one another's equals (for all important moral and political purposes) when no one possesses or controls the means of domination."²⁰⁸

²⁰⁵ Vgl. zum liberalen Marktkonzept Ward 1986, 27-33.

²⁰⁶ Vgl. Walzer 1994, xi: "Living in a capitalist state, we may dream of a society where everyone has the same amount of money. But we know that money equally distributed at twelve noon of a Sunday will have been unequally redistributed before the week is out."

²⁰⁷ Horner 1993, 233, konstatiert, "... daß es letztlich von der Verwirklichung der in den sozialen Grundrechten vorgesehenen Standards abhängt, ob heute nicht nur einige wenige, sondern alle Staatsbürger von den klassischen Freiheitsrechten überhaupt Gebrauch machen können." Vgl. auch Ward 1986, 35-37, der das Versagen des Marktes angesichts krasser Ungleichheiten in der ökonomischen Stärke der am Marktgeschehen Teilnehmenden beschreibt.

²⁰⁸ Walzer 1994, xiii.

Das Problem in den meisten Gesellschaften ist, daß einzelne oder bestimmte Gruppen in diesen Gesellschaften das Monopol oder zumindest ein annäherndes Monopol über dominante Güter dieser Gesellschaften besitzen.²⁰⁹ Eine einfache Gleichheit in bezug auf diese dominanten Güter herzustellen, stößt auf große Schwierigkeiten, da sie kontinuierliche Staatsinterventionen erfordern würde mit dem Ziel, neu sich herausbildende Monopole aufzubrechen oder einzuschränken und neue Formen der Dominanz nicht aufkommen zu lassen. Damit würde aber Macht mobilisiert werden müssen, um andere Macht zu brechen, was wieder eine Monopolisierung von Macht bedeuten würde²¹⁰, die das System der einfachen Gleichheit wiederum aus dem Gleichgewicht brächte.²¹¹ Walzer schlägt deshalb ein System komplexer Gleichheit vor, in dem alle Sozialgüter eine autonome Verteilung erfahren.²¹²

Die Herstellung von Gleichheit, die durch die Menschenrechte erzielt werden soll, erfordert also nicht die Einführung eines abstrakten, philoso-

²⁰⁹ Vgl. die Definition dominanter Güter bei Walzer 1994, 10: "one good or one set of goods is dominant and determinative of value in all the spheres of distribution. ... Dominance describes a way of using social goods that isn't limited by their intrinsic meanings or that shapes those meanings in its own image." Walzer nennt als wichtigste dominante Güter Geld und politische Macht, vgl. ebd., 13-16.

²¹⁰ Vgl. Ward 1986, 374, der in der Regierung der USA das größte in diesem Land existierende Monopol sieht: "Und die Ressource, die jede Regierung dem Gesetz nach kontrolliert, ist eine sehr beunruhigende Ressource, nämlich die legitime Anwendung von Zwang. Zwang ist, historisch gesehen, vielleicht die wertvollste aller Ressourcen gewesen, war sie doch Jahrhunderte hindurch die Haupteinnahmequelle zahlloser Despoten. Es scheint keine Alternative zu ihrer Konzentration in den Händen eines Monopols zu geben, aber dieser Gedanke wirft ein neues Licht auf einen Großteil des Geredes über Monopole. Wenn Vertreter des größten aller Monopole über die Unterdrückung kapitalistischer Monopole zu sprechen beginnen, so klingt das einfach ein bißchen so, als benutzten sie ihr eigenes Zwangsmonopol dazu, mögliche Konkurrenten aus dem Feld zu schlagen."

²¹¹ Vgl. Walzer 1994, 15: "Simple equality would require continual state intervention to break up or constrain incipient monopolies and to repress new forms of dominance. But then state power itself will become the central object of competitive struggles." und ebd., 16: "We will mobilize power to check monopoly, then look for some way of checking the power we have mobilized. But there is no way that doesn't open opportunities for strategically placed men and women to seize and exploit important social goods."

²¹² Vgl. ebd., 13.

phisch begründeten Verteilungssystems sozialer Güter.²¹³ Vielmehr müssen für bestimmte soziale Güter in unterschiedlichen Gesellschaften konkrete Kriterien aufgestellt werden, die eine gerechte Verteilung dieser Güter aufgrund der Bedürfnisse der einzelnen anstreben und einen Abbau von Herrschaft ermöglichen.²¹⁴ Gleichheit erfordert daher auch die Teilhabe aller an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen über diese Kriterien, weil sonst über diesen Umweg wiederum Herrschaft ausgeübt würde.

5.3 Die Ermöglichung und Sicherung von Teilhabe

Teilhabe nur am rechtlichen Bereich der Menschenrechte auszugestalten, griffe zu kurz. Vielmehr zielen Menschenrechte auf die Ermöglichung von Teilhabe in allen sozialen Bezügen, in allen Bereichen der sozialen Gestaltung des Lebens der Menschen. Teilhabe muß sich also konkret verwirklichen als Mitbestimmung aller im rechtlichen, politischen, öffentlichen, ökonomischen und im sozialen wie kulturellen Bereich.²¹⁵

Teilhabe im rechtlichen Bereich deckt sich überwiegend mit dem, was schon oben durch die Funktion der Herstellung von Gleichheit in rechtlicher Hinsicht konstatiert wurde: Gleicher Zugang von allen Menschen zu den Menschenrechten. Hierzu gehört auch die rechtliche Umsetzung von Menschenrechten in staatliches bzw. überstaatliches Recht und der Zugang zu diesem Recht mit Hilfe von Klage- bzw. Appellationsmöglichkeiten.²¹⁶

Eng damit verbunden ist die Mitwirkung aller Menschen an den politischen Prozessen, da diese sowohl die rechtliche Ausgestaltung der Menschenrechte bestimmen als auch die Rahmenbedingungen der sozialen Strukturen - und damit die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Menschenrechte.²¹⁷ In der UNO ist das durch die Einbeziehung von nicht-staatlichen Organisationen in die Beratungen nicht nur über Menschen-

²¹³ Vgl. ebd., 5f.

²¹⁴ Vgl. Horner 1993, 235: "Die Kriterien für die Entwicklung können ... nicht einfach aus abstrakten Moralprinzipien deduziert werden. Es bedarf vielmehr einer sorgfältigen sozialwissenschaftlichen Kausalanalyse der Bedingungsbeziehungen".

²¹⁵ Vgl. Schwartländer 1981, 64.

²¹⁶ Vgl. Isensee 1981, 86: "Die Grundrechte weiten sich also in der Demokratie über den ursprünglichen status negativus aus und begründen einen status activus. Die Demokratie erschließt die politische Dimension der Grundrechtsentfaltung."

²¹⁷ Vgl. Schwartländer 1981, 64: "Gemeint ist »rechtliche« Mitbestimmung, d.h. das Recht auf Mitwirkung in der rechtlichen Gestaltung der politischen Wirklichkeit."

rechtsfragen in Angriff genommen. Als Modell der Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger im Staat an den politischen Prozessen hat sich die Form der Demokratie weitgehend durchgesetzt.²¹⁸

Demokratische Prinzipien im Staat haben zum Ziel, die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung sowie der Umsetzung in Entscheidungsstrukturen zu ermöglichen. Wichtig dabei ist auch die Möglichkeit der Teilnahme aller an den öffentlichen Diskussionen und dem öffentlichen Meinungsbildungsprozeß. Die Rechte auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien sollen auch hier die Funktion haben, die Voraussetzung zur Teilhabe zu schaffen.²¹⁹ Gleichzeitig muß auf die Beschränkung der Medienmacht einzelner Unternehmen oder Organisationen geachtet werden, damit hier nicht Öffentlichkeit in Herrschaft umschlägt, sondern allen die Teilnahme an öffentlichen Diskussionsprozessen möglich zu machen.

Wichtig ist auch die Beachtung der Voraussetzungen, die nötig sind, um allen die Teilhabe an den Menschenrechten überhaupt erst möglich zu machen.²²⁰ Dazu gehört unbestritten die Sicherung der Grundbedürfnisse

²¹⁸ Schwartländer 1981, 65 weist auf zwei Gefahren hin, die aus der Verabsolutierung demokratischer Prinzipien, mithin der Vernachlässigung der Kriterien Freiheit und Gleichheit, erwachsen: "Wo immer nun demokratische Praxis durch ihre mehrheitlichen Entscheidungsprozesse absolute Gültigkeit oder aber Allzuständigkeit intendiert, da reden wir von Demokratismus. Wo das erstere der Fall ist, wo also der Mehrheitswille absolute Verbindlichkeit beansprucht, da können wir von demokratischem Absolutismus sprechen (absoluter Dezisionismus). Dieser Absolutismus bedroht vor allem die politische Freiheit. Wo dagegen die Demokratie auf Allzuständigkeit zielt, da begegnen wir dem Anspruch, die Gestaltung aller Lebensbereiche der politischen Entscheidungskompetenz zu unterwerfen."

²¹⁹ Vgl. Isensee 1981, 88: "Demokratie ist ... auch das informelle, tagtägliche Plebiszit, aus dem die öffentliche Meinung als mögliche Konsensbasis oder als mögliche Gegenmacht der parlamentarischen Ämterdemokratie hervorgeht. Die klassischen Freiheitsrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit und Petitionsrecht bilden das verfassungsrechtliche Fundament dieser zweiten Ebene der Demokratie." Demgegenüber hat Habermas den Begriff der »Öffentlichkeit« in der modernen, insbesondere von den Medien geprägten Gesellschaft, einer fundamentalen Kritik unterzogen, vgl. Habermas 1978, bes. 211-216.

²²⁰ Tugendhat hat die Voraussetzungen für die Teilhabe an den Menschenrechten mit der Menschenwürde in Verbindung gebracht, vgl. Tugendhat 1993, 363: "... die Verhältnisse, in denen ein Mensch lebt, [sind] genau dann menschenwürdig ..., wenn sie

des Menschen wie Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Gesundheit. Diesen Bereich sollen die »Sozialen Menschenrechte« abdecken. Wichtig bei der konkreten Ausgestaltung dieser sozialen Rechte ist, daß auch hier die Funktion der Ermöglichung von Teilhabe nicht außer acht gelassen wird: Hilfe im sozialen Bereich soll immer Hilfe zur Selbsthilfe sein und keine Entmündigung und Abhängigkeit vom Hilfegeber bewirken.²²¹

Vor allem in westlichen Industriegesellschaften ist ein nicht geringer Teil der Menschen sowohl in der Lage als auch gezwungen, die Voraussetzungen für die Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse im ökonomischen Bereich zu erwerben. Dieser Bereich erfordert dabei nicht nur einen großen Teil ihrer Zeit, sondern auch ihrer Kreativität und Energie. Menschenrechte dürfen aus diesem Bereich, der große Teile des Lebens bestimmt, nicht ausgespart bleiben. Deshalb zielen sie auch hier auf die Ermöglichung von Teilhabe und Mitbestimmung. Teilhabe meint hier zuerst die Teilhabe an den Ergebnissen des ökonomischen Bereiches, mithin an den Gewinnen, die aufgrund ökonomischer Aktivitäten erwirtschaftet werden. Teilhabe erstreckt sich aber auch auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und die Mitwirkung aller an den Entscheidungen, die im Arbeits- und Wirtschaftsprozess ständig nötig sind.²²²

Auch im kulturellen Bereich muß Teilhabe aller ermöglicht werden, da das gesamte Leben in die Kultur eingebettet ist und durch sie bestimmt wird. Vor allem der freie Zugang aller zum Erziehungs- und Bildungswesen, unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen, ist hier zu ermöglichen.

die Minimalbedingungen erfüllen, daß er seine Rechte wahrnehmen kann und in diesem Sinne eine spezifisch »menschliche«, »menschenwürdige« Existenz führt."

²²¹ Vgl. Tugendhat 1993, 355, der in der Hilfe zur Selbsthilfe auch einen Schutz der Autonomie der einzelnen, und damit ihrer Freiheit, sieht.

²²² Vgl. dazu Walzer 1994, 298-303

II. MENSCHENRECHTE IM DISKURS EVANGELISCHER THEOLOGIE

Das Verhältnis der evangelischen – vor allem der deutschen lutherischen – Theologie zu den Menschenrechten war lange Zeit sehr spannungsreich. Die christliche Tradition hat nicht unwesentlich zur Herausbildung der Idee der Menschenrechte beigetragen: Die Rechtserklärungen in England und Amerika erwuchsen auf dem Boden christlich-puritanischer Tradition; vor allem christliche Naturrechtslehren bildeten die Basis dafür, daß die Menschen als frei und gleich an Rechten geboren verstanden wurden. Auch die Reformation trug zur Entstehung der Freiheits- und Menschenrechte bei, allerdings entgegen ihren eigenen Absichten: So hat vor allem Luther die Lehre von den natürlichen Rechten der Menschen scharf abgelehnt.²²³ Dennoch hat die Reformation durch die in ihrer Folge aufgekommene Betonung der Autonomie der sittlichen Persönlichkeit und die – dadurch bedingte – Förderung des Individualismus "bedeutsam zur Entstehung des modernen Geistes und auch der Freiheits- und Menschenrechte beigetragen."²²⁴

Mit der Französischen Revolution kam es jedoch zu einer scharfen Ablehnung der Menschenrechte durch die kontinentaleuropäischen Kirchen. Die kirchenfeindlichen Maßnahmen der französischen Nationalversammlung brachten die katholische Kirche dazu, im Geist der Französischen Revolution einen unversöhnlichen Widerspruch zur katholischen Lehre zu sehen.²²⁵ Der laizistische Staat und die zugrundeliegende Menschenrechtsidee galten als Angriff auf die Autorität der Kirche und konnten so nur abgelehnt werden. Eine ähnlich abweisende Reaktion zeigten auch die evangelischen Kirchen, bei denen die geringe Affinität zu naturrechtlichem Denken noch hinzutrat.²²⁶

Erst Mitte des 20. Jhs. begann sich die Einstellung der Kirchen zu den Menschenrechten zu verändern. Unter dem Eindruck der Greuelthaten des Nationalsozialismus und seiner grenzenlosen Mißachtung der Würde des Menschen erklärte Papst Pius XII. "in seinen Ansprachen seit dem Jahr 1941 in wachsender Deutlichkeit die Wiederherstellung und Wahrung der Würde des Menschen zu einer Aufgabe, an der auch die Kirche teilhabe".²²⁷ Johannes XXIII. nahm 1963 eine Erklärung der Menschenrechte auf der

²²³ Vgl. Heckel 1987, 15-25; Oestreich 1978, 30.

²²⁴ Heckel 1987, 27.

²²⁵ Vgl. Isensee 1987, 138f.

²²⁶ Vgl. Oestreich 1978, 124.

²²⁷ Huber/Tödt 1988, 40f.

Grundlage der Würde der menschlichen Person in seine Enzyklika »Pacem in terris« auf, und das Zweite Vatikanische Konzil bekannte sich in seiner Erklärung »dignitatis humanae« uneingeschränkt zu den Menschenrechten.²²⁸ Seither sind Menschenrechte in die katholische Naturrechtslehre²²⁹ integriert und "Teil der kirchlichen Botschaft"²³⁰.

In den evangelischen Kirchen vollzog sich der Prozeß der positiven Rezeption der Menschenrechte zeitlich verzögert. Noch nach dem zweiten Weltkrieg herrschte große Zurückhaltung in der Beurteilung der Menschenrechte.²³¹ Erst durch die Mitarbeit in der Ökumenischen Bewegung kamen die evangelischen Kirchen in Deutschland zu einer durchgängig positiven Aufnahme des Menschenrechtsgedankens.²³² 1970 schließlich gaben der Lutherische und der Reformierte Weltbund Bekenntnisse zu den Menschenrechten ab und forderten ihre Mitgliedskirchen auf, sich stärker mit der Menschenrechtsthematik zu beschäftigen.²³³ Anders als im Katholizismus wurden die Menschenrechte jedoch nicht einfach in die kirchliche Lehre integriert. Vielmehr kam es zu einer breiten Diskussion über das Verhältnis, in dem Menschenrechte zur protestantischen Theologie stehen.

Aufgrund des geschichtlichen Verhältnisses der evangelischen Theologie zu den Menschenrechten traten diese ihr zunächst als etwas Fremdes, von außen an sie Herangetragenes, gegenüber. Damit war die Theologie gezwungen, wollte sie denn zu den Menschenrechten in ein positives Verhältnis sich setzen, Modelle zu entwickeln, mit denen Menschenrechte in das System der Theologie eingeordnet werden konnten. Einen wesentlichen Beitrag dazu haben die Arbeiten des Ökumenischen Rates der Kirchen und der großen konfessionellen Weltbünde geleistet.²³⁴

²²⁸ Vgl. Oestreich 1978, 124.

²²⁹ Vgl. zur katholischen Naturrechtslehre z.B. Nethöfel 1987.

²³⁰ Isensee 1987, 140.

²³¹ Vgl. z.B. Schlink 1951, 250: "Der Kirche ist große Zurückhaltung geboten, von Menschenrechten zu reden. Das Richtige, das mit den Menschenrechten gemeint ist, muß die Kirche anders sagen, nämlich, indem sie von Gottes Geboten spricht, durch die er das Leben der Menschen ordnet und erhält."

²³² Vgl. dazu Schweitzer 1978, 60f.

²³³ Vgl. Oestreich 1978, 126.

²³⁴ Vgl. die Darstellungen bei Schweitzer 1978, 60f u. Huber/Tödt 1988, 55-61.

6. Modelle des Umgangs evangelischer Theologie mit den Menschenrechten

Durch die Beschäftigung mit der Menschenrechtsthematik wurden in der Theologie eine Reihe von Modellen des Umgangs mit Menschenrechten entwickelt. Verschiedentlich wurde versucht, diese Modelle anhand wesentlicher Strukturmerkmale einander gegenüberzustellen. Martin Honecker kommt so zu einer Einteilung in drei Gruppen²³⁵: Eine erste Gruppe von Modellen geht von der These aus, daß die Struktur der Menschenrechte theologischem Denken entspricht und arbeitet die Analogien zwischen Menschenrechten und theologischen Grundaussagen heraus. Eine zweite Gruppe von Modellen stellt menschenrechtliche und theologische Argumentation einander gegenüber und arbeitet sowohl Analogien als auch Differenzen zwischen beiden heraus. Ein drittes Verfahren betreibt die Vermittlung von Menschenrechten und christlichem Glauben, indem menschenrechtliche Aussagen in theologische Argumentation transformiert werden. Wolfgang Huber und Heinz Eduard Tödt erarbeiten durch die Einbeziehung der katholischen Position einer doppelten Begründung der Menschenrechte durch Naturrecht und Heilsgeschichte und einer funktionalen Theorie der Menschenrechte (Rendtorff) fünf "Theologische Grundmodelle für die Interpretation der Menschenrechte"²³⁶, die Huber später noch einmal um die Begründung der Menschenrechte aus orthodoxer Tradition mit der "Heiligkeit des Lebens" erweitert²³⁷. Trotz der begrüßenswerten differenzierten Betrachtungsweise der verschiedenen Modelle, die dieses Verfahren eröffnet, unterliegt es jedoch leicht der Gefahr, Differenzen zu stark zu betonen und Gemeinsamkeiten sowie erfolgte Konsensbildungen zu vernachlässigen.²³⁸

²³⁵ Vgl. Honecker 1978, 128f, 142f u. 149f.

²³⁶ Vgl. Huber/Tödt 1988, 65-72.

²³⁷ Vgl. Huber 1993, 591-593.

²³⁸ Dies ist auch der Tenor des Literaturberichtes von Schweitzer 1978. Besonders hinterfragt wird dort die konfessionelle Kontroverse in den Beiträgen von Lochmann/ Moltmann 1976 und Huber/Tödt 1988, wobei Schweitzer die Positionen als nicht sehr weit voneinander entfernt ansieht, vgl. Schweitzer 1978, 65f.

6.1 Hauptinhalte der theologischen Argumentation zum Umgang mit Menschenrechten

6.1.1 Verzicht auf eine spezifisch theologische »Legitimation«²³⁹ der Menschenrechte

Die Menschenrechte haben sich weitgehend unabhängig von theologischem Denken, oft sogar gegen die Intention von Kirche und Theologie durchgesetzt. Unabhängig vom theologischen Diskurs haben sie ihre Wirkung entfaltet. Eine quasi nachholende Vereinnahmung der Menschenrechte mit Hilfe einer exklusiven theologischen Begründung ist also obsolet: "Die Frage, ob das *Wesen* der Menschenrechte theologisch-dogmatisch herleitbar ist oder nicht, ist abgelöst durch die andere, ob die *Struktur* der Menschenrechte christlicher Einsicht entspricht."²⁴⁰

Der "Verzicht auf die Legitimationsfrage"²⁴¹ bedeutet allerdings keinen Verzicht auf einen Beitrag der Theologie zum Verständnis der Menschenrechte: "Das schließt nicht aus, die Menschenrechte in einer bestimmten Perspektive zu deuten und zu erörtern, um das, was an ihnen das Allgemeine ist, in besonderer Blickrichtung zur Sprache zu bringen."²⁴² Dies um so mehr, als die Theologie nicht von einem allgemeingültigen universalen Verständnis der Menschenrechte ausgehen kann. Dazu gibt es zu viele unterschiedliche, miteinander im Streit und zueinander in Spannung stehende Menschenrechtskonzeptionen. Ein reiner Nachweis, daß sich Menschenrechte in den theologischen Diskurs integrieren lassen, greift deshalb zu kurz und würde diese Spannung vernachlässigen.

Darüber hinaus muß sich die Theologie auch der Frage stellen, wie die ihr von außen zukommenden Menschenrechte sinnvoll in den theologischen Diskurs eingeordnet werden können – selbst die Entscheidung, einen bestimmten vorgegebenen Menschenrechtsbegriff unverändert in ihren eigenen Diskurs zu übernehmen, bedarf theologischer Begründung. Hinter der Frage nach einer theologischen Begründung der Menschenrechte wird

²³⁹ Den Begriff »Legitimation« hat vor allem Rendtorff benutzt, indem er dafür plädiert, auf die "Legitimitätsfrage" in bezug auf die Menschenrechte zu verzichten, vgl. Rendtorff 1968, 217. Honecker 1978, 144, referiert als Hauptmerkmal dieser Position den Verzicht "auf die theologische *Legitimation* der Beschäftigung mit den Menschenrechten." Schon an dieser inhaltlichen Verschiebung wird die Unschärfe des Begriffes deutlich.

²⁴⁰ Rendtorff 1968, 217.

²⁴¹ Honecker 1978, 149.

²⁴² Rendtorff 1968, 216.

also ein doppeltes Interesse stehen: Zum einen muß die Theologie fragen, in welcher Form sie mit von außen kommenden Inhalten des politisch-ethischen Diskurses umgeht, welche Funktion also den Menschenrechten innerhalb der Theologie zukommt. Zum anderen aber ist auch ihr Beitrag zum Menschenrechtsdiskurs wichtig. Da es kein allgemein gesichertes universales Verständnis der Menschenrechte gibt, kann sie sich mit ihrem Verständnis in den Menschenrechtsdiskurs einbringen. Die Theologie muß sich dabei allerdings sowohl davor hüten, einen Absolutheitsanspruch zu vertreten, als auch sich in die Sackgasse der Legitimationsfrage des theologischen Umgangs mit den Menschenrechten zu begeben.

6.1.2 Funktionale Theorie der Menschenrechte

Auf der Suche nach einer möglichen Funktion der Menschenrechte im theologischen Diskurs verweist Rendtorff auf ihre Funktion in der politischen Theorie. Er konstatiert, daß Menschenrechte in erster Linie "als Kriterium für die inhaltliche Legitimation politischen Handelns fungieren."²⁴³ Dabei geht er von der Beobachtung aus, daß Menschenrechte nirgendwo als verwirklicht anzusehen sind. Ihnen kommt vielmehr eine kritische Funktion gegenüber Recht und politischer Herrschaft zu. Indem sie auf die jedem Menschen zukommende Würde rekurrieren, stellen sie eine Instanz dar, die politischen Systemen vorgeordnet ist und vor der diese sich verantworten müssen. Sie wirken damit der Tendenz moderner politischer Systeme entgegen, "die Definition des Menschen den Setzungen des Systems anzupassen oder gar zu unterwerfen."²⁴⁴

Rendtorff setzt zu dieser kritischen Funktion der Menschenrechte eine spezifische Form der Rechtfertigungslehre in Beziehung. Dadurch, daß der Mensch als gerechtfertigt allein durch den Glauben verstanden wird, ergibt sich die "Voraussetzungslosigkeit dessen, was den Menschen im vollen Sinne zu einem Menschen Gottes macht".²⁴⁵ Seine Existenz als Mensch ist also unabhängig von seinen Aktivitäten.²⁴⁶ Die Konsequenz daraus ist laut Rendtorff das Recht jedes Menschen auf Teilhabe an der innerweltlichen,

²⁴³ Rendtorff 1976, 165.

²⁴⁴ Ebd., 166.

²⁴⁵ Ebd., 169.

²⁴⁶ Vgl. ebd., 168: "Die Frage der Rechtfertigung kann theologisch nur im Maßstab Gottes, und das heißt vor jeder bestimmten Qualifikation des Menschen gemeint sein. Die Unbedingtheit der Gnade Gottes wirft ein Licht auf die Unbedingtheit der Freiheit des Menschen."

politischen Lebenswirklichkeit.²⁴⁷ Darauf wird nach Rendtorffs Ansicht von den politischen Systemen Rücksicht genommen, die Menschenrechte als Grundrechte, welche nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehen, in die Verfassung aufgenommen haben.

Rechtfertigungslehre wie Menschenrechte haben nach Rendtorff gemeinsam, daß sie kein konkretes Programm zur Gestaltung der Gesellschaft liefern. Beide bieten aber eine "Definition der elementaren Bedingungen für ein Leben aus Freiheit" und bilden damit "das Kriterium, an dem sich die produktive Gestaltung des Zusammenlebens orientieren muß."²⁴⁸ Freiheit ist hierbei für Rendtorff der Fokus sowohl der Rechtfertigungslehre²⁴⁹ als auch seines Menschenrechtsverständnisses²⁵⁰.

So hilfreich diese funktionale Zuordnung von Menschenrechten und Theologie auch ist, so problematisch sind andererseits die Engführungen Rendtorffs. Mit dem Verständnis der Menschenrechte als Freiheitsrechte reproduziert er nur die einseitige deutsche Grundrechtstradition, die allein die individuellen Freiheiten betont.²⁵¹ Ebenso vernachlässigt die ausschließliche Betonung der kritischen Funktion der Menschenrechte die konstruktive Funktion, die diese sowohl für das Recht wie auch für die Ethik haben. Auf der anderen Seite reduziert Rendtorff auch den Beitrag der Theologie im Menschenrechtsdiskurs, indem er allein auf die Rechtfertigungslehre

²⁴⁷ Dies gilt, "weil es unter theologischen Voraussetzungen keine hinreichende Definition des Menschen gibt, die legitimiert wäre, ihn auszuschließen; denn das hieße ja: ihm den Titel Mensch abzusprechen", ebd., 169.

²⁴⁸ Ebd., 173.

²⁴⁹ Nach Rendtorff haben "wir es in der Rechtfertigungslehre mit einer Radikalisierung der Frage nach der Freiheit und humanitas des Menschen zu tun", ebd., 168.

²⁵⁰ "Das Konzept der Menschenrechte gehört in das alle anderen Probleme dominierende Thema der Freiheit und ihrer Realisierung.", ebd., 164. In einem früheren Text bestimmt er Menschenrechte allerdings nicht primär als Freiheits-, sondern gleichzeitig auch als Lebens- und Friedensrechte, vgl. Rendtorff 1968, 223-225.

²⁵¹ Vgl. z.B. die Kritik bei Huber/Tödt 1988, 71: "So liegen auch der gerade geschilderten Konzeption nicht einfach »die« Menschenrechte, es liegt ihr vielmehr eine bestimmte Interpretation der Menschenrechte zugrunde - diejenige nämlich, die den Aspekt der individuellen Freiheit als ihr konstitutives Merkmal betrachtet. Die Merkmale der Gleichheit und der Teilhabe, die in der Geschichte der Menschenrechte eine große Bedeutung haben, treten demgegenüber zurück." Vgl. auch die Kritik an dieser Interpretation der Menschenrechte ebd., 82 und bei Schweitzer 1978, 61.

rekurriert.²⁵² Unberücksichtigt bleiben dabei so zentrale Themen wie Schöpfungslehre – immerhin ein klassischer Topos in der Diskussion um Menschenrecht und Menschenwürde – und Eschatologie. Die Suche nach funktionalen Entsprechungen muß also tiefer gehen, als Rendtorff sie vorgeführt hat.

Eine funktionale Theorie der Menschenrechte²⁵³ korrespondiert auch mit der Charakterisierung einer theologisch begründeten Rechtsethik, wie Huber sie jüngst entwickelt hat.²⁵⁴ Diese Rechtsethik knüpft nicht an bei Spekulationen "über das Wesen von Recht und Staat oder über die ihnen von Natur oder durch die Schöpfung zukommenden Ordnungen. Ihr Ausgangspunkt ist vielmehr eine strikt funktionale Betrachtungsweise."²⁵⁵ Ihre Fragestellung richtet sich auf die Funktion des Rechts, ausgehend von den Aufgaben des Staates, zur Herstellung von Gerechtigkeit, Frieden und Freiheit. Im Rahmen solch einer funktionalen Rechtsethik kann auch die Rechtsgestalt der Menschenrechte funktional betrachtet werden.

6.1.3 »Analogie und Differenz« im theologischen Verständnis der Menschenrechte

Wolfgang Huber hat an der funktionalen *Einordnung* von Menschenrechten in den theologischen Diskurs vor allem kritisiert, daß sie affirmativ gegenüber einem vorgegebenen politischen Konzept der Menschenrechte bleibe: "Dabei treten jedoch diejenigen Elemente der christlichen Überlieferung in den Hintergrund, die sich nicht einfach in das neuzeitliche Menschenrechtsbewußtsein ... einfügen lassen. Das kritische Potential der jüdisch-christlichen Überlieferung, das in die Suche nach einem heute angemessenen Menschenrechtsverständnis eingebracht werden könnte, wird nicht in zureichendem Maß zur Geltung gebracht."²⁵⁶

²⁵² Schweitzer 1978, 68, weist auf eine Einseitigkeit schon in der Beziehung der Rechtfertigungslehre auf die Menschenrechte hin: "Wo der Zusammenhang zwischen Rechtfertigung und Menschenrechten allein in die Formel »Unverfügbarkeit« des Menschen mündet, werden die Menschenrechte leicht zu etwas, was sich gar nicht verwirklichen läßt, von dem man nur in negativen Aussagen reden kann."

²⁵³ Der Begriff der »funktionalen Theorie der Menschenrechte« wird hier nicht im Sinne einer funktionalen Rechtstheorie wie bei Luhmann gebraucht, die jeglichen normativen Gehalt von Rechten ausschließt; vgl. die Auseinandersetzung mit Luhmann bei Tödt 1988, 156.

²⁵⁴ Vgl. Huber 1996, 146-148.

²⁵⁵ Ebd., 146.

²⁵⁶ Huber 1993, 592.

Demgegenüber hat er zusammen mit Heinz Eduard Tödt ein Verfahren entwickelt, das nach "Analogie und Differenz zwischen theologischen Grundaussagen und Menschenrechten" fragt.²⁵⁷ Auch hier wird weder nach einer theologischen »Legitimation« von Menschenrechten gesucht noch werden Menschenrechte aus der Dogmatik deduziert.²⁵⁸ Vielmehr werden Analogien zwischen politischem und theologischem Diskurs in bezug auf die Menschenrechte herausgearbeitet mit der Absicht, "theologische Kriterien für den gegenwärtigen Umgang mit den Menschenrechten zu formulieren".²⁵⁹ Ziel ist es, "in der Denkform von Analogie und Differenz die kritisch-begrenzende wie die konstruktiv-inspirierende Bedeutung des Evangeliums für den Prozeß menschlicher Rechtsverwirklichung zur Wirkung kommen zu lassen."²⁶⁰

Als "Grundfigur des Menschenrechts" bestimmen Huber/Tödt die Sachmomente "Freiheit, Gleichheit und Teilhabe".²⁶¹ Diese »Sachmomente« sehen sie in der Geschichte der Menschenrechte, angefangen in der Französischen Revolution, immer wieder hervortreten. Wichtig dabei ist, die einzelnen formulierten Menschenrechte nicht den einzelnen Sachmomenten zuzuordnen, sondern – als hermeneutische Regel – "die drei Sachmomente ... stets in wechselseitiger Bedingtheit und Bezogenheit ins Spiel zu bringen; jedes einzelne Menschenrecht ist, wenn es auch in besonderer Nähe zu einem der drei Sachmomente steht, im Blick auf alle drei Sachmomente auszulegen."²⁶²

Dabei werden die Sachmomente der Menschenrechte und theologische Grundaussagen wechselseitig aufeinander bezogen. Huber/Tödt fragen zunächst, was die Theologie zu den drei einzelnen Sachmomenten beitragen kann: "In den Grundinhalten des christlichen Glaubens finden wir offenkundige Entsprechungen zu diesen Elementen des Menschenrechtsgedankens. Doch sind sie im christlichen Glauben in spezifischer Weise *radikalisiert*."²⁶³ In einem zweiten Durchgang werden dann "drei theologische Grunddimensionen in ihrer Bedeutung für den

²⁵⁷ Huber/Tödt 1988, 71. Später hat Huber dieses Modell »Entsprechung und Differenz« genannt, vgl. Huber 1993, 592f.

²⁵⁸ Vgl. Huber/Tödt 1988, 158.

²⁵⁹ Ebd., 72.

²⁶⁰ Ebd., 73.

²⁶¹ Vgl. ebd., 80.

²⁶² Ebd., 82.

²⁶³ Ebd., 162f.

Menschenrechtsgedanken"²⁶⁴ ausgelegt: die eschatologische, die christologische und die schöpfungstheologische Dimension. Untersucht wird dabei, was die Theologumena der Herrschaft Gottes, der Rechtfertigung und der Gottebenbildlichkeit zur Interpretation der Menschenrechte beizutragen haben.

Die Stärke dieses Modells liegt darin, daß Menschenrechte weder eindimensional ausgelegt noch von der Theologie vereinnahmt werden. Unklar bleibt hingegen, wie die Gegenüberstellung von Analogien und Differenzen für Menschenrechte wie für die Theologie fruchtbar gemacht werden können. Hier werden nur Hinweise geboten, ohne jedoch diese Schritte methodisch sauber zu beschreiben: Geht es um "theologische Kriterien für den gegenwärtigen *Umgang* mit den Menschenrechten"²⁶⁵ oder nicht vielmehr um ein Verfahren theologischer *Interpretation*, wie Huber/Tödt an anderen Stellen schreiben?²⁶⁶

Eine Verknüpfung des funktionalen Modells der Menschenrechte von Rendtorff mit der inhaltlichen Bestimmung der Menschenrechte nach Huber/Tödt bietet sich hier an. Diese Bestimmung darf aber nicht, wie bei Rendtorff, eindimensional bleiben, vielmehr sind hierbei die Differenzierungen der Momente einzubeziehen, die Huber/Tödt herausgearbeitet haben. In der politischen Theorie muß somit die Funktion der Menschenrechte in den Dimensionen Freiheit, Gleichheit und Teilhabe beschrieben werden. Dabei ist sowohl nach dem kritischen als auch nach dem konstruktiven Gehalt dieser Momente zu fragen. Jedes existierende politische System ist also durch die Menschenrechte kritisch zu befragen, inwieweit es Freiheit sichert, Gleichheit herstellt und die Teilhabe seiner Mitglieder ermöglicht. Gleichzeitig bietet ein solches Menschenrechtsverständnis die Möglichkeit, Prinzipien für die Weiterentwicklung politischer Systeme in Richtung auf mehr Freiheit, Gleichheit und Teilhabe zu entwickeln.

Damit wird Rendtorffs Engführung der Menschenrechte hin auf die Freiheitsrechte vermieden. Gleichzeitig wird das Verhältnis von Menschenrechten und konkreter Wirklichkeit genauer als bei Huber/Tödt beschrieben. Noch nicht genauer bestimmt ist aber, wie das Verhältnis von Menschenrechten und Theologie aussehen muß. Gemeinsam an den Modellen der funktionalen Zuordnung nach Rendtorff und Huber/Tödts Frage nach Ana-

²⁶⁴ Ebd., 175.

²⁶⁵ Ebd., 72, Hervorhebung rb.

²⁶⁶ Vgl. z.B. ebd. 34 und 162 und die Kritik an dieser Position bei Saladin 1993, 215.

logien und Differenzen ist aber, daß beide im Grunde genommen Interpretationsverfahren sind: Die Menschenrechte werden theologisch interpretiert. Dabei kommt besonders bei Huber/Tödt zur Sprache, was theologische Interpretation mit Interpretationen in anderen Diskursen gemeinsam hat – die »Analogien« – bzw. sie von diesen unterscheidet – die »Differenzen«.

6.2 Interpretation der Menschenrechte als Aufgabe der Theologie

Die *Interpretationsbedürftigkeit* der Menschenrechte wurde schon weiter oben herausgearbeitet.²⁶⁷ Die im historischen Prozeß herausgebildeten unterschiedlichen Verständnisse von Menschenrechten verlangen ebenso wie die unterschiedlichen Ansichten über ihre politische Funktion die Interpretation von Menschenrechten im jeweils aktuellen Kontext, auf den sie bezogen werden.²⁶⁸

So spielt schon im Verständnis der Menschenrechte als Rechtsnormen Interpretation eine wesentliche Rolle. In auf Menschen- und Grundrechte rekurrierende Verfahren der Rechtsprechung werden diese Rechte interpretiert, um zu Urteilen in jeweils besonderen Fällen zu kommen. Auch in der juristischen Überprüfung der Ergebnisse legislativer Verfahren – sei es die Überprüfung der Grundgesetzkonformität von Gesetzen vor dem Bundesverfassungsgericht, sei es die Klage mit Berufung auf Menschenrechte vor internationalen Gerichtshöfen – werden die zugrundeliegenden Rechtssätze interpretiert, um Urteile fällen zu können.²⁶⁹

Menschenrechte haben ihren Ort aber nicht nur in der Rechtstradition. Auch für die kritische Überprüfung gesellschaftlicher Zustände wie für die Projektierung gesellschaftlicher Entwicklungen werden Menschenrechte

²⁶⁷ S.o., Kap. 4 dieser Arbeit.

²⁶⁸ Vgl. Huber/Tödt 1988, 34: "Wie aber, wenn die Menschenrechte – wie wir oben resümiert haben – in sich selbst mehrdeutig, spannungsreich und widersprüchlich wären? Es ist die Verantwortung der Theologie, den Christen, christlichen Gruppen, Kirchen in ihrem Bemühen um Orientierung aus dem Glauben, um Klärung und Vergewisserung zu helfen. Sind aber die Menschenrechte in sich selbst und in ihrer Verwirklichung interpretationsbedürftig, so kann sich die Theologie der Aufgabe nicht entziehen, an dieser Interpretation teilzunehmen".

²⁶⁹ Vgl. Alexy 1994, 15: "Unter einem geschriebenen Grundrechtskatalog ist das juristische Problem der Grundrechte zunächst ein Problem der Interpretation autoritativer Formulierungen positiven Rechts. In diesem Punkt unterscheidet es sich nicht von den Interpretationsproblemen, die der Jurisprudenz ganz allgemein gestellt sind." S.o., Kap. 1.1.3 dieser Arbeit.

herangezogen.²⁷⁰ Auch hierbei ist danach zu fragen, mit welchen Funktionen Menschenrechte für diese Prozesse herangezogen werden.

Über die *Anschlußfähigkeit* der Menschenrechte an den theologischen Diskurs kann natürlich vorab keine apodiktische Aussage gemacht werden. Sie muß sich erst im Vollzug der theologischen Interpretation erweisen. Die historischen Wurzeln des Menschenrechtsdiskurses wie die Analogien von Menschenrechten und theologischen Grundaussagen, die Huber/Tödt herausgearbeitet haben, lassen eine theologische Interpretation allerdings als sinnvoll und fruchtbar erscheinen.

Anders als Huber/Tödt dies wohl im Blick haben,²⁷¹ kann sich Theologie – und hier vor allem theologische Sozialethik – bei der Interpretation nicht auf die Binnenperspektive der Kirche beschränken. Aufgabe theologischer Interpretation der Menschenrechte kann nicht nur sein, "Kriterien christlichen Umgangs mit den Menschenrechten zu entwickeln."²⁷² Die Interpretationsbedürftigkeit der Menschenrechte in politischen wie in juristischen Diskursen läßt es sinnvoll erscheinen, theologische Menschenrechtsinterpretation auch auf ihre Relevanz für diese Diskurse hin zu befragen. Dies um so mehr, als sich gerade das deutsche Grundgesetz in seiner Präambel auf die "Verantwortung vor Gott" beruft.²⁷³

Menschenrechte beinhalten einen Kern ethischer Prinzipien, mit dem soziale Wirklichkeit kritisch reflektiert werden kann und soll. Die Menschenrechte sind dabei keine abstrakten Moralprinzipien, sondern in einem historischen Prozeß auf dem Hintergrund konkreter sozialer Situationen entwickelt und ausgeformt worden; immer in unabgeschlossenen und prin-

²⁷⁰ S.o., Kap. 2 dieser Arbeit.

²⁷¹ S. o., Kap. 6.1.3 dieser Arbeit.

²⁷² Huber/Tödt 1988, 34.

²⁷³ Vgl. dazu Saladin 1987, 282: "Die Verfassungsordnungen der westlichen industrialisierten Welt können von solchen Überlegungen [d.h. einer theologischen Interpretation der Menschenrechte, rb] nicht völlig abstrahieren. Denn unsere Staaten sind in christlicher Tradition verwurzelt, ihre politischen Akteure bezeichnen sich oft und gerne als »christlich«, verschiedene Verfassungen beginnen mit der Anrufung Gottes. ... Ein Staat, der sich solchermaßen – mit allen Vorbehalten und Relativierungen – als christlicher versteht, muß ... jenem Fundament gerecht werden. Eine von der Bibel sich herleitende Menschenrechtstheorie ist für ihn also nicht beliebig und darum auch nicht irrelevant." Vgl. zu diesem Problemkreis auch Huber 1996, 33-40.

ziell unabschließbaren Diskursen sowohl einzelner Personen als auch gesellschaftlicher Gruppen und Gemeinschaften von Staaten. Wenn sich Theologie in diese Diskurse einbringt, bedeutet das zunächst eine theologische Interpretation der Menschenrechte, d.h. eine Interpretation mit Rückgriff auf Kerninhalte der Theologie und die theologisch-ethische Theoriebildung zu entwickeln. Das so gewonnene Menschenrechtsverständnis kann dann in den Diskurs der gesellschaftlichen Gruppen über die soziale Wirklichkeit eingebracht werden.

Theologie partizipiert nicht nur als Wissenschaft am wissenschaftlichen Diskurs der Interpretation von Wirklichkeit. Ebenso nimmt Theologie als Wissenschaft mit Bezug auf die Kirchen teil am kirchlichen Diskurs und so auch am Verhältnis von Kirche und Öffentlichkeit. Die Positionsbestimmung der Kirchen im Rahmen des Verhältnisses von Kirche und Öffentlichkeit im modernen Staat anhand der Konzeption von Kirche als »Verband unter Verbänden«²⁷⁴ korrespondiert mit dem oben vorgeschlagenen Interpretationsmodell: Gerade, indem die Kirchen in einer pluralistischen Gesellschaft nicht institutionell fest mit dem Staat verbunden sind, haben sie die Möglichkeit, politisch in der Öffentlichkeit zu wirken und ihre Interpretationsangebote und inhaltlichen Interessen in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen.²⁷⁵ Als Verbände nehmen sie an dem Prozeß öffentlicher Kommunikation teil, im Miteinander und im Widerstreit mit anderen Verbänden.²⁷⁶

²⁷⁴ Dimpker 1992, 15; vgl. die Darstellung dieser Konzeption ebd., 15-17 und bei Huber 1973, 533-545.

²⁷⁵ Gegenüber dem Modell einer Partnerschaft zwischen Staat und Kirche bedeutet dies zwar einen Rangverlust der Kirchen, gleichzeitig eröffnet es aber neue Möglichkeiten für die Wahrnehmung ihres Öffentlichkeitsauftrages, da ihre Selbständigkeit gestärkt wird, vgl. Huber 1973, 548.

²⁷⁶ Dies bedeutet jedoch nicht, daß Kirchen mit diesem Modell umfassend beschrieben sind. Vor allem eignet sich dieses Modell für die Beschreibung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Bezug auf die öffentliche Wirksamkeit der Kirchen. Nicht erfaßt werden aber vor allem die inneren Dimensionen der Kirche, z.B. ihre Funktion als Gemeinschaft der Gläubigen, vgl. Huber 1973, 549.

7. Theologische Interpretation der Menschenrechte

Im folgenden soll eine theologische Interpretation der Menschenrechte anhand dreier zentraler Grunddimensionen entwickelt werden, und zwar mit Hilfe der Theologumena Schöpfung, Bund und Herrschaft Gottes. Mit diesen Theologumena werden die Grunddimensionen eines christlichen Welt- und Menschenverständnisses, so wie es in der Theologie herausgearbeitet wurde, nämlich Schöpfungslehre, Soteriologie und Eschatologie²⁷⁷, für die Interpretation herangezogen. Dabei sollen diese Begriffe nicht dogmatisch entfaltet werden; vielmehr soll in der Verbindung von biblischer Theologie und Dogmatik eine theologische Interpretation der Menschenrechte entwickelt werden. Aufgrund dieser Interpretationsergebnisse werden dann ethische Perspektiven für den Beitrag protestantischer Theologie zur Interpretation der Menschenrechte und für deren Umgang mit den Menschenrechten formuliert. Daraus können dann Leitlinien für ein christliches Handeln zur Gesellschaftsveränderung gewonnen werden.

7.1 Hermeneutische Überlegungen

Mit der Heranziehung der biblisch-theologischen Tradition zur Interpretation des heutigen Menschenrechtsbegriffes stellen sich sofort hermeneutische Fragen und Probleme ein. Vor allem die Frage des Geltungsanspruches biblischer Tradition ist hier zu klären. Diese Frage stellt sich noch einmal verschärft für das Alte Testament bzw. für das Verhältnis von Altem und Neuem Testament. Mag zwischen den Wirklichkeitsverständnissen biblischer und heutiger Zeiten auch ein kaum überbrückbarer »garstiger Graben der Geschichte« liegen, so lassen sich doch vielfältige wirkungsgeschichtliche Vermittlungen biblischer Tradition in die heutige Zeit ausmachen. Exemplarisch hat Wolfgang Huber dieses Verhältnis von Tradition und Moderne für den Bereich biblischer Rechtsvorstellungen herausgearbeitet. Er beschreibt fünf aufeinanderfolgende historische Epochen von der Zeit des römischen Reiches bis in die Moderne, in denen Impulse aus biblischer Tradition in jeweils unterschiedlicher Weise das geltende christliche Rechtsverständnis prägten.²⁷⁸

Einfache Säkularisationstheorien beschreiben das verwickelte Verhältnis des modernen Wirklichkeitsverständnisses zu biblischen Vorstellungen nur unzulänglich. Weder ein Legitimations- noch ein Trennungsmodell ist dem

²⁷⁷ Vgl. z.B. Härle 1995, 43f.

²⁷⁸ Vgl. Huber 1996, 136-140.

komplexen Verhältnis von biblischen und heutigen Vorstellungen angemessen. Ein Legitimationsmodell greift, wie schon in Bezug auf die Menschenrechte gezeigt, gerade bei Vorstellungen zu kurz, welche wesentlich in der Moderne entwickelt wurden.²⁷⁹ Auch die Gefahren des Biblizismus und der eklektischen Auswahl »passender« biblischer Traditionslinien²⁸⁰ sind bei einem Legitimationsmodell kaum zu umgehen. Die radikale Trennung biblischer und heutiger Verständnisse wiederum läßt einerseits die durchaus bestehenden wirkungsgeschichtlichen Zusammenhänge außer acht, andererseits verleugnet sie die konstituierende Funktion und den normativen Anspruch der biblischen Tradition für den christlichen Glauben.

Zunächst einmal muß eine theologische Interpretation der Menschenrechte die biblisch-theologische Tradition ernstnehmen. Sie darf weder diese überspringen noch einfach »passende« biblische oder dogmatische Aussagen heranziehen. Schon bei dieser Aufgabe stellt sich eine neue Schwierigkeit ein, nämlich die angemessene Verhältnisbestimmung von Altem und Neuem Testament. Gerade die gängige theologische Interpretation der Menschenrechte mit Hilfe der Rechtfertigungslehre²⁸¹ verkürzt die biblische Tradition, indem aus dem zentralen, Altes und Neues Testament verbindenden Topos »Bund« die alttestamentlichen Rechtsvorstellungen ausgeblendet werden und der neutestamentliche Begriff der »Rechtfertigung« daraus isoliert wird.²⁸² Damit wird eine eigentlich überwundene, lange Zeit dominierende rein negative Sicht des alttestamentlichen Gesetzes fortgeführt.²⁸³ Das Alte Testament und seine Traditionslinien sind als Grundlage der gesamten Bibel und als heilige Schrift auch der ersten Christen ebenso bestimmend für die biblisch-theologische Tradition wie das Neue Testament, das sich als Fortschreibung des Alten Testamentes und nicht als dessen Aufhebung versteht.²⁸⁴ Alttestamentliche Lebenswelten und Vorstellungen sind allerdings oft noch weiter von moderner Lebenswirklichkeit entfernt als die neutestamentlichen. Dies erschwert die Rekonstruktion der alttestamentlichen Traditionen und den Rückgriff auf sie für die Aufgabe theologischer Interpretation noch einmal. Dennoch kann

²⁷⁹ S.o., Kap. 6.1.1 dieser Arbeit.

²⁸⁰ Vgl. Crüsemann 1992, 11.

²⁸¹ vgl. z.B. Huber/Tödt 1988, 181-186; Rendtorff 1976.

²⁸² S.u., Kap. 7.2.2 dieser Arbeit.

²⁸³ Vgl. Crüsemann 1992, 8f.

²⁸⁴ Vgl. Crüsemann 1992, 10-12; vgl. ebd. u. 425 aber auch die Warnung vor einer christlichen Vereinnahmung des Alten Testaments, welches als Tora ebenfalls heilige Schrift des Judentums ist.

man sich dieser Aufgabe nicht entziehen, da anderenfalls auch hier die Ausblendung ganzer Traditionsstränge aus der biblischen Tradition droht.²⁸⁵

Erschwert wird die Rekonstruktion der biblisch-theologischen Tradition auch durch die hohe Komplexität und die teilweise Widersprüchlichkeit der biblischen Überlieferung.²⁸⁶ Doch ist schon in den Entwicklungslinien alttestamentlicher Tradition "eine schrittweise Einbeziehung neuer Wirklichkeitsbereiche" und damit ein hermeneutischer Prozeß feststellbar, "in dem die gesamte damalige Wirklichkeit, alle Bereiche menschlichen Lebens und menschlicher Erfahrung in das Licht des israelitischen Gottes gestellt werden."²⁸⁷ Im Rahmen dieser Arbeit kann allerdings nur ansatzweise auf die Ergebnisse biblischer Exegese und der darauf aufbauenden systematischen Theologie zurückgegriffen werden. Schon eine Darstellung der sich teilweise widersprechenden Ergebnisse der Forschung, geschweige denn eigene exegetische Arbeit würde deren Rahmen bei weitem sprengen.

Nach der erfolgten Rekonstruktion biblischer Tradition ist diese dann interpretierend auf moderne Vorstellungen zu beziehen. Auch hierbei mangelt es noch an tragfähigen Entwürfen. So verbleibt z.B. Huber/Tödts Modell von »Analogie und Differenz«²⁸⁸ zu sehr in dem Nebeneinanderstellen von biblischen und modernen Vorstellungen, ohne sich dem Problem der Normativität biblischer Tradition wirklich zu stellen. Auch das Fazit des Ertrags der Rekonstruktion alttestamentlicher Ethik bei Eckart Otto, die Schärfung des Gewissens der einzelnen durch die christliche Verkündigung, umgeht letztendlich dieses Problem.²⁸⁹

Nur durch ein Ernstnehmen des normativen Anspruches biblisch-theologischer Tradition kann sich eine Interpretation auch theologisch nennen. Gleichzeitig muß sie aber auch die Tragfähigkeit des normativen Anspru-

²⁸⁵ Vgl. zur "historischen Abständigkeit" des Alten Testaments einerseits, aber auch zur Aktualität der alttestamentlichen Überlieferung andererseits Crüsemann 1992, 12f.

²⁸⁶ Vgl. zu den dadurch aufgeworfenen Problemen z.B. für die Rekonstruktion alttestamentlicher Rechtsvorstellungen Crüsemann 1992, 16f.

²⁸⁷ Crüsemann 1992, 424.

²⁸⁸ S.o., Kap. 6.1.3 dieser Arbeit.

²⁸⁹ Vgl. Otto 1994, 115f: "Die in der kirchlichen Verkündigung in ihren Ursprungsbedingungen lebendig gehaltene ethische Substanz der modernen Industriegesellschaft kann über Setzung, Wirkung und Akzeptanz Bestandteil auch des Rechts werden. Kirchliche Verkündigung will also keinen direkten Einfluß auf das Recht. Sie wird gesellschaftlich wirksam, wenn sie die Gewissen derer schärft, die sie erreicht."

ches immer wieder in der Wirklichkeit der Moderne überprüfen, um nicht »reine Wahrheiten«, losgelöst von heutiger Wirklichkeit, zu verkünden. Ebenso, wie dabei die biblisch-theologische Tradition ernstgenommen werden muß, darf auch nicht von der Tatsache abgesehen werden, daß heutige Wirklichkeitswahrnehmung und heutige soziale Realität stark von den Vorstellungen und Realitäten der biblischen Zeiten abweichen. Ständige Aufgabe der Interpretation ist es, "Geltendes von Nicht-Mehr-Geltendem" zu trennen.²⁹⁰ Auch eine theologische Interpretation hat so immer an der allgemeinen Zirkelgestalt von Hermeneutik teil und kann diese weder in Richtung Tradition noch in Richtung Moderne auflösen.²⁹¹

So ist auch die theologische Interpretation der Menschenrechte ein offener Prozeß, der sich im Wechsel zwischen der Formulierung normativen Anspruches und kritischer (Selbst-)Überprüfung abspielt. Dies gilt um so mehr, als der Begriff der Menschenrechte nicht selbst aus der biblischen Tradition stammt, sondern erst in der Neuzeit entwickelt wurde. Nicht nur in den allgemeinen, sondern auch in den innertheologischen Diskurs müssen solche Interpretationsangebote aber eingebracht und diskutiert werden, wenn sich Theologie den verändernden und vertiefenden Erkenntnissen sowohl der theologischen Tradition als auch heutiger Wirklichkeit stellen will. So ist auch die hier vorgelegte Rekonstruktion biblisch-theologischer Tradition und vor allem die theologische Interpretation der Menschenrechte als Diskussionsangebot im Rahmen der Sozialethik an die inner- und außertheologische Diskursgemeinschaft zu verstehen.

7.2 Schöpfung

Vor allem die Aussagen der Schöpfungslehre über die Gottebenbildlichkeit des Menschen haben die Entwicklung und Ausformung des Menschenrechtsgedankens entscheidend mitgeprägt.²⁹² Die Lehre von der Gottebenbildlichkeit des Menschen geht zurück auf die Aussage des priesterschriftlichen Schöpfungsberichtes, daß Gott die Menschen nach seinem Bilde

²⁹⁰ Crüsemann 1992, 423.

²⁹¹ Vgl. dazu auch Huber 1996, 140: "Zur hermeneutischen Ehrlichkeit gehört die Einsicht, daß wir in der Theologie insgesamt mit solchen Prozessen wechselseitiger Kritik beschäftigt sind; auch für eine theologische Rechtsethik zeigt sich kein anderer gangbarer Weg."

²⁹² Vgl. z.B. Huber/Tödt 1988, 186.

geschaffen habe (Gen 1, 26f).²⁹³ Auf diese Aussage nehmen Gen 5, 1ff; 9, 6; 1 Kor 11, 7; Kol 3, 10 und Jak 3, 9 Bezug. Diese Gottebenbildlichkeit wird dem Menschen in der Schöpfung nicht zusätzlich zu seinem Menschsein verliehen, sie ist vielmehr grundsätzliches Wesensmerkmal des Menschen und gleichzeitig "*die* entscheidende theologische Aussage über den Menschen".²⁹⁴ Dabei bezieht sich die Gottebenbildlichkeit des Menschen als "Verhältnisbegriff"²⁹⁵ auf seine Existenz und Bestimmung "im Gegenüber und in Beziehung zu Gott insgesamt"²⁹⁶. Im Kontext altorientalischer Vorstellungen bedeutete die Zuschreibung der Ebenbildlichkeit auf alle Menschen eine sehr weitgehende "Demokratisierung"²⁹⁷ dieses Begriffes. Nach altorientalischen Vorstellungen wird die Gottebenbildlichkeit nur dem König als Repräsentanten Gottes auf Erden zugeschrieben, keinesfalls allen Menschen.²⁹⁸ Der priesterliche Schöpfungsbericht redet aber nicht von der Schöpfung des Menschen als König und Untertanen, sondern als Mann und Frau und schreibt so die Gottebenbildlichkeit allen Menschen zu.²⁹⁹ Dadurch wird die Gleichheit aller Menschen als Geschöpfe Gottes betont, unabhängig vom sozialen Rang, Geschlecht oder auch Volkszugehörigkeit.³⁰⁰ Herrschaft über Menschen ist hier Gott allein vorbehalten, auch die Herrschaft des Mannes über die Frau ist ausdrücklich ausgeschlossen.³⁰¹ Insgesamt hat die priesterschriftliche Ergänzung und Überarbeitung der Überlieferung ein universales Gepräge. Sie überschreitet den Blickwinkel auf das Volk Israel und bezieht die gesamte Menschheit in ihre theologischen Aussagen mit ein. Besonders in der Urgeschichte ist dieser universale Zug präsent. Die priesterschriftlichen Aussagen über die

²⁹³ Vgl. Westermann 1977, 6f.

²⁹⁴ Härle 1995, 434.

²⁹⁵ Huber/Tödt 1988, 189.

²⁹⁶ Härle 1995, 435.

²⁹⁷ Schmidt 1996, 267.

²⁹⁸ Vgl. Schmidt 1996, 266, Rüterswörden 1993, 126 – diese exklusive Prädikatszuschreibung auf den König findet sich auch an einigen Stellen in der alttestamentlichen Überlieferung, vgl. z.B. Ps 8; 2. Sam 7 etc.

²⁹⁹ Vgl. Rüterswörden 1993, 109.

³⁰⁰ Vgl. Schmidt 1996, 267.

³⁰¹ Vgl. Schüngel-Straumann 1991, 175. Die alttestamentliche Anthropologie differenziert auch nicht zwischen der Gottebenbildlichkeit von Mann und Frau, sondern schreibt diese dem Menschen als ganzem zu, vgl. ebd., 173.

menschliche Anthropologie legen so die Bezugnahme auf die ebenfalls universal gedachten Menschenrechte nahe.

Im Neuen Testament wird die Gottebenbildlichkeit vor allem in den Briefen des Paulus mit der Rede von der Gotteskindschaft aufgenommen (Röm 8, 14-17; Gal 3, 26-29) und auf die christliche Gemeinde bezogen. Auch hier ist wieder das Moment der Gleichheit jenseits aller empirischen Unterschiede präsent, wenn Paulus aus der Gotteskindschaft ableitet: "Hier ist nicht Jude noch Grieche, hier ist nicht Sklave noch Freier, hier ist nicht Mann noch Frau; denn ihr seid allesamt einer in Christus." (Gal 3, 28)³⁰²

In der christlichen Tradition wurde die Gottebenbildlichkeit des Menschen lange Zeit als eine durch den »Sündenfall« und die Allgemeinheit der Sünde verlorengegangene Ebenbildlichkeit betrachtet.³⁰³ Dies widerspricht jedoch den alttestamentlichen Texten, die auch nach dem »Sündenfall« in Gen 5, 1-3 und nach der Flut in Gen 9,6 weiter uneingeschränkt von der Ebenbildlichkeit sprechen.³⁰⁴ Zwar kann der Mensch seine Bestimmung, in der durch die Schöpfung geschaffenen Beziehung zu Gott zu leben, verleugnen und ihr widersprechen, er kann aber damit die Ebenbildlichkeit nicht verlieren.³⁰⁵ Abgelehnt werden muß auch die lange Zeit in der christlichen Tradition vorherrschende Anschauung, daß die Gottebenbildlichkeit vor allem dem Mann zukomme und der Frau nur in geringerem Maße.³⁰⁶

³⁰² Vgl. Becker 1989, 260f. An anderen Stellen in den paulinischen Schriften wird allerdings die Gottebenbildlichkeit des Mannes gegenüber der Frau hervorgehoben, so in 1. Kor 11, und damit die Gleichheit von Mann und Frau in anthropologischer Hinsicht nicht durchgehalten, vgl. Schüngel-Straumann 1991, 176f.

³⁰³ Vgl. z.B. Huber/Tödt 1988, 187f.

³⁰⁴ Vgl. z.B. Crüsemann 1993, 121.

³⁰⁵ Vgl. Härle 1995, 435. Ähnlich Huber/Tödt 1988, 189: "Der alttestamentlichen Vorstellung entspricht es nicht, die Gottesebenbildlichkeit als eine durch die menschliche Sünde verlorene Qualität des Menschen zu betrachten. Denn daß der Mensch seine Bestimmung verkehrt, dies hebt ihr zufolge nicht auf, daß er dazu erschaffen ist, Gott zu entsprechen. Die Sünde ist nicht die Aufhebung der Gottesebenbildlichkeit; sondern sie macht sich kenntlich darin, daß der Mensch Grundrelationen seines Lebens pervertiert."

³⁰⁶ Vgl. Gössmann 1991, 177f. Das hatte auch Folgen für die Inanspruchnahme der Menschenrechte von Frauen: "Da der Begriff der Gottebenbildlichkeit, weil daraus Rechte und Pflichten abgeleitet wurden, ein wichtiger Vorläuferbegriff für den der Menschenrechte ist, erklärt die Herabminderung der weiblichen Gottebenbildlichkeit

In der systematisch-theologischen Reflexion dieser biblischen Tradition wird die Gottebenbildlichkeit ausgedrückt als Existenz des Menschen "in seiner leib-seelischen Ganzheit in einer Beziehung zu Gott und zu seinem Mitmenschen".³⁰⁷ Damit ist zum einen die Verantwortung jedes Menschen für seine Lebensbezüge gemeint.³⁰⁸ Dies wird expliziert im Herrschaftsauftrag des Menschen in der Schöpfung und im Auftrag des »Bebauens und Bewahrens« der Schöpfung³⁰⁹: "Das Herrschen, das nach biblischer Aussage dem Menschen neben dem Bebauen und Bewahren eingeräumt und angewiesen ist, ist zu verstehen als das Handeln, durch das der Mensch den Lebensraum für sich und die übrigen Geschöpfe bewahrt."³¹⁰ Zum anderen meint die Gottebenbildlichkeit eine jedem Menschen zukommende, unverlierbare Menschenwürde³¹¹, die unabhängig ist "von allen möglichen Unterschieden zwischen Menschengruppen, von völkischen, religiösen, rassischen und sozialen Unterschieden. Sie eignet dem Menschen als Menschen jenseits aller dieser Differenzierungen."³¹²

Die Menschenwürde ist ebenfalls relational zu verstehen, nicht als eine dem Menschen innewohnende Qualität, sondern als durch Gott in und durch seinen Schöpfungswillen jedem Menschen zugeeignete unverlierbare Würde, unabhängig von allen empirischen Unterschieden des Menschen.³¹³

auch, warum die Menschenrechte so lange nicht auf die Frau angewandt wurden" (ebd., 178).

³⁰⁷ Härle 1995, 436. Vgl. zur Relationalität des Ebenbild-Begriffes auch Huber/Tödt 1988, 189f.

³⁰⁸ Vgl. Huber/Tödt 1988, 190: "Dafür, daß der Mensch diese Grundrelationen als der Gott entsprechende Mensch wahrnehmen sollte, gibt es keine treffendere Bezeichnung als das Wort »Verantwortung«. Einweisung in die Grundrelationen des Lebens ist Einweisung in die Verantwortung für das Geflecht der Lebensbezüge."

³⁰⁹ Zum Verhältnis dieser beiden Schöpfungsaufträge und der Problematik eines lange Zeit in christlicher Tradition vorherrschenden Verständnisses des Herrschaftsauftrages als unbeschränkte Gewaltausübung über die nichtmenschliche Natur vgl. Härle 1995, 437-439; zum Herrschaftsauftrag des »dominium terrae« vgl. Rüterswörden 1993, 81-130, bes. zur Ablösung der Vorstellung von der schöpfungsgemäßen Herrschaft des Königs über seine Untertanen durch die Vorstellung des Herrschens der Menschheit insgesamt über die Tierwelt vgl. ebd., 108-126.

³¹⁰ Härle 1995, 438.

³¹¹ Vgl. z.B. Moltmann 1990, 167.

³¹² Westermann 1977, 7.

³¹³ Diese Gleichheit aller Menschen wird schon in den Stammbäumen der Urgeschichte in Gen 10 mit Hilfe der Kategorie der Verwandtschaft ausgedrückt, vgl. Crüsemann

Dieses Schöpfungswirken Gottes ist auf alle Menschen in gleicher Weise gerichtet; allen Menschen wird so das Recht zur Teilhabe an dem Lebensraum der Schöpfung zugesprochen, von der Menschen einander nicht ausschließen dürfen.³¹⁴

In diesem theologischen Verständnis des Menschen als eines nach dem Ebenbild Gottes geschaffenen Wesens sind alle drei Dimensionen des Menschenrechtsbegriffes präsent: Die *Gleichheit*, indem allen Menschen die gleiche Menschenwürde zugeeignet wird, entgegen allen empirischen und sozialen Unterschieden, die *Teilhabe* aller am gemeinsamen Lebensraum der Schöpfung und die *Freiheit* zu verantwortlicher Gestaltung dieses Lebensraumes und des menschlichen Miteinanders. Diese Dimensionen werden hier allerdings nur ansatzweise in Rechtskategorien ausgedrückt, so z.B. im Schutz des Schuldigen vor blinder Rache (Gen 4, 15).³¹⁵ Im Zusammenhang der Schöpfungstheologie bieten sie vor allem theologische Grundeinsichten, die bei einer theologischen Betrachtung der menschlichen und sozialen Wirklichkeit berücksichtigt werden müssen und so die Basis eines theologischen Verständnisses der zwischenmenschlichen Beziehungen bilden. Die Regelung der zwischenmenschlichen Beziehungen mit Hilfe von Rechtsverhältnissen gewinnt an Stellenwert in der Vorstellung des Bundes, der im nächsten Abschnitt für die Interpretation der Menschenrechte herangezogen wird.

7.3 Bund

Überwiegend wird zu einer Interpretation der Menschenrechte die paulinische Rechtfertigungslehre herangezogen.³¹⁶ »Rechtfertigung« ist aber nur

1993, 122: "Mit der Kategorie der Verwandtschaft wird hier die essentielle Gleichheit alles Menschlichen dargestellt. Sie umfaßt sowohl unterschiedliche Rassen ... wie tödliche Gegner Die in jeder Form von Rassismus wie potentiell im Nationalismus liegende Behauptung grundsätzlicher Differenz innerhalb der Menschheit wird so im Ansatz bestritten."

³¹⁴ Vgl. Baur 1977, 102: "Dieses vom Schöpfer Gewährte darf kein Mensch dem anderen bestreiten. Was jeder nur empfangen kann, darf keiner dem anderen bestreiten."

³¹⁵ Vgl. Baur 1977, 103.

³¹⁶ Vgl. z.B. Huber/Tödt 1988, 181-186; Rendtorff 1976. Anders versteht die Studie des Reformierten Weltbundes gerade Menschenrechte "vom zentralen Thema des Evangeliums her: vom Bund der Treue Gottes zu seinem Volk und zu seiner Schöpfung", Moltmann/Lochmann 1976, 16.

ein Topos einer Theologie des »Bundes«, wenn auch der im christlichen Verständnis zentrale. Er steht zudem in der Gefahr, soteriologisch-individualistisch verkürzt zu werden. Mit dem Begriff des Bundes kann ein reicherer theologischer Zugang zu den Menschenrechten gewonnen werden, als dies bei der üblichen Bezugnahme allein auf die Rechtfertigung geschieht. Gerade alttestamentliche Bundestheologien bleiben so nicht außerhalb der Betrachtungen. Insbesondere alttestamentliche Rechtsvorstellungen können für die Interpretation der Menschenrechte erschlossen werden, ohne diese Vorstellungen reformatorisch verengt nur als »Gesetz« zu verstehen, das durch die Rechtfertigung überwunden wird.³¹⁷

Das Alte Testament kennt eine Vielzahl von Bundesschlüssen, sowohl zwischen Menschen als auch zwischen Gott und Menschen. Gemeinsam ist den Bundesschlüssen "der Gedanke eines rechtlich bindenden Vertrages, der den Partnern Rechte gewährt und ihnen Pflichten auferlegt."³¹⁸ Die reflektierteste Ausformulierung der Bundestheologie liegt in den beiden Bundesschlüssen der Priesterschrift, Gen 9 und Gen 17, vor.³¹⁹ In diesen Bundesschlüssen zwischen Gott und Mensch geht es nicht um einen Bund zwischen gleichwertigen Partnern, vielmehr gewährt Gott eine unverbrüchliche Zusage und legt deshalb den Menschen Verpflichtungen auf.³²⁰ Diese Verpflichtungen wurden als rechtlich bindend angesehen, die Ausgestaltung des alttestamentlichen Rechts konnte so als Folge der Bundesschlüsse mit Gott verstanden werden: Indem Gott den Bund mit seinem Volk stiftet, richtet er in Israel die Herrschaft des Gesetzes auf. Als Antwort auf die Bundeszusage Gottes verpflichtet sich daraufhin das Volk Israel zur Einhaltung der Gesetze.³²¹ Im noachidischen Bund Gen 9 wird dann die Grenze des Volkes Israels überschritten: Dieser Bund ist ein Bund Gottes für die gesamte Menschheit und darüber hinaus für die ganze Schöpfung.³²² Für die Interpretation ist vor allem das Moment des Schutzes allen menschlichen Lebens vor menschlicher Gewalt wichtig: "Auf

³¹⁷ Vgl. zu Ansätzen zur Überwindung dieser Verengung z.B. Otto 1995, 291f.

³¹⁸ Magonet 1993, 110; vgl. a. Otto 1994, 205.

³¹⁹ Vgl. Crüsemann 1992, 342.

³²⁰ Vgl. Crüsemann 1992, 342: " Es geht ... nicht um ein wechselseitiges Abkommen, gar mit der Möglichkeit von Aufkündigung oder Scheitern. Vielmehr besteht der Bund in beiden Fällen aus einer verpflichtenden und unverbrüchlichen Zusage Gottes. Diese ist durch nichts, auch nicht das Versagen der menschlichen Partner in Frage zu stellen."

³²¹ Vgl. Kessler 1995, 91.

³²² Vgl. Crüsemann 1992, 339.

Menschentötung ... wird von Gott selbst die Todesstrafe gesetzt, um es zu schützen."³²³ Das rechtliche Verbot der Menschentötung und damit der Schutz des menschlichen Lebens wird aus der Verbindung mit Israel und seinem Kult gelöst und für die gesamte Menschheit ausgesprochen.³²⁴

In vielen Fällen wird der Bund Gottes mit Israel als Antwort Israels auf die Erfahrung der Befreiung verstanden. Die Herausführung aus Ägypten und die Befreiung von der Sklaverei waren prägende Erfahrungen in der Geschichte des Volkes Israel, die Bund und Recht als Konsequenz dieser Befreiung begreifen ließen.³²⁵ Freiheit wird in diesem Verständnis zum Schlüsselbegriff für das Gottesverständnis. "Im Dekalog ist Gottes Selbstdefinition die Befreiung der Angeredeten."³²⁶ Freiheit wird dabei aber nicht spiritualisiert oder als absolute Freiheit des Menschen verstanden. Die erfahrene Freiheit des Volkes Israel hat eine reale materielle und soziale Grundlage und ist in der Beziehung zwischen Gott und Israel gegründet. In der Verpflichtung Israels im Bund mit Gott soll diese Freiheit bewahrt werden. "Die Gottesbeziehung wird hier nicht als Herrschafts-, sondern als Freiheitsbegriff gedacht."³²⁷

Alttestamentliches Recht versteht sich so weder als Naturrecht noch als positives Recht, sondern vielmehr als Strukturierung der Alltagswelt nach Gottes Willen.³²⁸ Gegenüber dem Alten Testament tritt der Stellenwert des Rechts in der Bundestheologie des Neuen Testament stark zurück. Dafür ist vor allem die veränderte soziale und politische Stellung der ersten christlichen Gemeinden verantwortlich, die ihr Weltverhältnis nicht in Rechtskategorien ausdrückten.³²⁹ Zentrales Thema des Neuen Testaments ist der »neue

³²³ Ebd., 339f.

³²⁴ Das Judentum hat aus diesem Bund in Gen 9 den Kanon der sieben noachidischen Gebote für die gesamte nach-noachidische Menschheit formuliert, vgl. Crüsemann 1992, 10.

³²⁵ Vgl. z.B. Crüsemann 1993 (a); Tödt 1988, 177.

³²⁶ Crüsemann 1993 (a), 39.

³²⁷ Ebd.

³²⁸ Vgl. Huber 1996, 130: "Im Unterschied zu anderen Formen des altorientalischen Rechtes, das gerade auf die »Profanität« von Rechtssätzen Wert legt, bindet Israel die Rechtsforderungen mit Absicht an das Bekenntnis zu JHWH zurück."

³²⁹ Vgl. Huber 1996, 132, der als Gründe des Zurücktretens von rechtlichen Vorstellungen im Neuen Testament vor allem die soziale Stellung der christlichen Gemeinden und ihr Selbstverständnis als Glaubensgemeinschaften in einer heidnischen Umwelt angibt, deren "Interesse an dauerhaften Gestaltungsprinzipien für die politische

Bund« Gottes mit den Menschen durch Jesus Christus – der allerdings alttestamentliche Bundesvorstellungen nicht ablöst, sondern in Bezug auf ein verändertes Wirklichkeitsverständnis neu interpretiert. Paulinische Theologie und die daraus erwachsene reformatorische Rechtfertigungslehre bilden den Kern eines christlichen Menschen- und Weltverständnisses. Dennoch sind die alttestamentlichen Rechtstraditionen selbstverständlicher Bestandteil auch der Vorstellungen der neutestamentlichen Christenheit.³³⁰ Dies zeigt sich z.B. an ethischen Aufforderungen der Evangelien³³¹ wie auch an der exemplarischen Auseinandersetzung mit den jüdischen Ritualgesetzen auf dem sog. »Apostelkonzil« (Apg 15). Durch die Neuinterpretation des »Gesetzes« durch Paulus wie durch die reformatorische Theologie wird die Bedeutung des Rechts für die Strukturierung der Gesellschaft nicht aufgehoben. Recht und Gesetz werden christlich jedoch nicht als Heilsmittler zwischen Gott und Mensch gedacht – dagegen wendet sich ausdrücklich die paulinische Interpretation des Gesetzes³³² –, sondern vielmehr auf ihre innerweltliche Funktion hin neu ausgerichtet.³³³

7.3.1 Recht

Eine "überraschende Fülle von Übereinstimmungen oder zumindest gemeinsamen Tendenzen"³³⁴ hat Georg Braulik bei einem Vergleich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und den Gesetzessammlungen des Deuteronomiums (Dtn 12-36) herausgearbeitet.³³⁵ Auch Westermann sieht in den Gesetzen des Deuteronomiums eine

Welt" aufgrund "des Wartens auf die unmittelbar bevorstehende Parusie Christi" erst langsam entstand; vgl. a. die weiterführende Literatur ebd., Fn. 96.

³³⁰ Vgl. z.B. zum Zurücktreten der Rechtsvorstellungen in den Gleichnissen Jesu Kessler 1995, 93: "Und daß Grundformen der Tora nicht wiederholt werden, muß nicht daran liegen, daß sie für die Jesusbewegung keine Geltung hätten, sondern kann genau umgekehrt daran liegen, daß sie ganz selbstverständlich gelten und deshalb eben nicht wiederholt werden müssen."

³³¹ Vgl. dazu Kessler 1995, 93f.

³³² Vgl. z.B. Becker 1989, 409-423; Bultmann 1984, 260-270.

³³³ Vgl. Jüngel 1979: "In seinem [Paulus', rb] positiven Gebrauch ist das Gesetz im Sinne eines echten *usus politicus legis* der existentielle Ort für die Werke des gerechtfertigten Menschen, der, von dem Zwang zur Geschichte befreit, seine Geschichte nicht mehr als eine Geschichte seiner Werke, sondern als die Geschichte des rechtfertigenden Gottes erfährt."

³³⁴ Braulik 1988, 301.

³³⁵ Vgl. ebd., 301f.

"Tendenz, die in erstaunlicher Weise an die Menschenrechte erinnert."³³⁶ So wird besonders das deuteronomische Gesetz nicht als Setzung des Königs, sondern Gottes und damit als überstaatliches Recht verstanden, "grundsätzlich der Gegenwart und allen ihren Autoritäten, selbst den höchsten wie dem göttlichen Königtum, überlegen und entzogen".³³⁷ Generell wurde in den Rechtssammlungen des Alten Testaments Gott als die Quelle des Rechts und als das Subjekt der Rechtsdurchsetzung angesehen. So konnte das Recht dem Staate gegenüber zu einer kritischen Instanz werden und Fehlentwicklungen im Staate entgegenreten.³³⁸ Dieses Entzogensein des Rechts vor der Autorität staatlicher Gewalten korrespondiert mit der kritischen Funktion der Menschenrechte gegenüber dem Staat und der Verankerung der Grundrechte in Verfassungen als Schutz vor direktem Zugriff der Legislative. Hier sind nicht nur inhaltliche, sondern auch strukturelle Parallelen zwischen Menschenrechten und alttestamentlichem Recht festzustellen. Allerdings hatte ausformuliertes Recht im Alten Testament wie in der altorientalischen Welt eine andere Form und damit auch einen anderen Charakter als modernes Recht in der heutigen, von der römischen und abendländischen Rechtskultur geprägten Welt. Wird in der heutigen deutschen juristischen Tradition konkrete Rechtsprechung aus abstrakten Rechtssätzen deduziert, haben "antik-orientalische Rechtssammlungen ... dagegen eher den Charakter rechtsgelehrter Abhandlungen."³³⁹ Struktur und Inhalt alttestamentlichen Rechts erschließen sich von daher nur im Zusammenhang sozialer Verhältnisse wie theologischer Vorstellungen der damaligen Zeit.

Schon die ältesten rechtstheologischen Reflexe des Alten Testaments, die sich auf geschriebenes Recht in Israel richten, sind sozialkritischer Art, wie im ältesten Bezug auf eine schriftliche Rechtskodifikation: Jes 10, 1-2 aus dem 8. Jh. v. Ch.³⁴⁰ Die Bindung des israelitischen Rechts an JHWH ist

³³⁶ Westermann 1977, 12.

³³⁷ Crüsemann 1993, 123

³³⁸ Vgl. zu diesem wesentlichen Unterschied alttestamentlichen Rechts gegenüber z.B. babylonischem oder ägyptischem Recht Otto 1994, 89f.

³³⁹ Kessler 1995, 89.

³⁴⁰ Vgl. Crüsemann 1992, 34. Die Rekonstruktion alttestamentlicher Rechtsvorstellungen im Rahmen dieser Arbeit folgt im wesentlichen den Positionen Frank Crüsemanns (zusammengefaßt v.a. in Crüsemann 1992); ergänzend wird vor allem Eckart Otto herangezogen. Auf den oft heftigen Streit über die unterschiedlichen Forschungspositionen kann in dieser Arbeit nur ausnahmsweise eingegangen werden. Allerdings ist gerade in den letzten Jahren die Erforschung

allerdings erst schrittweise erfolgt, wie auch die schriftliche Fixierung und Weiterentwicklung mündlicher Rechtssätze: "Am Anfang stehen keine göttlichen Weisungen. Die in Israel geltenden ethischen und rechtlichen Normen sind erst schrittweise ausformuliert und unter die Herrschaft Gottes gestellt worden."³⁴¹ Die prophetische Kritik, besonders deren Sozialkritik, begleitet dabei den Prozeß der Verschriftlichung des Rechts und dessen Beziehung auf den JHWH-Glauben und mahnt und erinnert immer wieder an dessen zugrundeliegende Prinzipien.³⁴²

Das Bundesbuch (Ex 20, 22 - 23, 33) enthält die ältesten kodifizierten Rechtssätze in der Geschichte Israels.³⁴³ Aufgenommen in das Bundesbuch werden aus dem Nordreich stammende Rechtssätze, welche die Alleinverehrung JHWHs durchsetzen wollen, sowie kasuistische Rechtssätze aus dem Jerusalemer Kontext.³⁴⁴ Das Bundesbuch setzte daneben als "wichtigsten eigenen inhaltlichen Akzent die Forderung sozialer Gerechtigkeit."³⁴⁵ Mit der Komposition des Bundesbuches wurde die Bindung des Rechts an JHWH schriftlich fixiert – in seinen wesentlichen Teilen ist es als Gottesrede formuliert.³⁴⁶ Hier wird die Jerusalemer JHWH-Königstradition aufgenommen, in der JHWH als König über Israel herrscht und sein Recht durchsetzt – vor allem in seiner Parteinahme für die Schwachen und Armen (Ps 72; 82). Schutzbestimmungen für Fremde und Verarmte und Weisungen für Gerechtigkeit im Gericht angesichts sozialer Probleme bestimmen diese früheste Sozialgesetzgebung.³⁴⁷ Schon im Bundesbuch ist das Sabbatgebot

alttestamentlicher Rechtsvorstellungen derart vorangetrieben worden, so daß nicht nur auf Forschungspositionen rekurriert werden kann, die sich als gesicherter Stand der Forschung ergeben haben. Gänzlich außerhalb der Möglichkeiten einer sozialetischen Arbeit wie der vorliegenden liegt das Näherbringen von Lösungsvorschlägen in diesen Kontroversen – dies muß der Diskussion vor allem der alttestamentlichen Forschung überlassen bleiben.

³⁴¹ Crüsemann 1992, 95.

³⁴² Vgl. Kessler 1995, 78 u. 89f; zur Sozialgeschichte Judas bis zum Exil vgl. vor allem Kessler 1992.

³⁴³ Vgl. Crüsemann 1992, 199.

³⁴⁴ Zu den Quellen des Bundesbuches vgl. Crüsemann 1992, 132-199, zu seinem historischen Ort und den Überarbeitungen vgl. ebd., 229-234.

³⁴⁵ Ebd., 199.

³⁴⁶ Vgl. Ebd., 200.

³⁴⁷ Vgl. ebd., 229: "Der ethische Maßstab, mit dem die Südreichspropheten Amos, Jesaja und Micha die soziale Entwicklung und ihre Ursachen kritisierten, wird hier schriftlich als Gottesrecht formuliert."

– das "ab der nachexilischen Zeit zum eigentlichen identitätsstiftenden Symbol des Judentums"³⁴⁸ wird – ausformuliert (Ex 23, 12). Neben dessen Funktion der Begrenzung der Arbeitszeit für Mensch und Tier, und damit als Schutz vor totaler Ausbeutung der Arbeitskraft, wird mit der Einhaltung des Sabbats "im Kern die Herrschaft Gottes über die Natur, den Menschen und die Zeit anerkannt."³⁴⁹ Hier wird in Rechtskategorien ausformuliert, was später in der priesterschriftlichen Tradition in den schöpfungstheologischen Zusammenhang übernommen wird.

Während Otto bei der sozialkritischen Ausrichtung des Bundesbuches von einer Ausdifferenzierung eines mit der Barmherzigkeit JHWHs begründeten Ethos aus dem Recht spricht³⁵⁰, geht Crüsemann vielmehr von einer Zusammenbindung von Rechtsregeln und Prinzipien aus, welche diese normieren.³⁵¹ Gerade die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und die Parteinahme für die Armen und Schwachen dienen als normierende Rechtsprinzipien bei der Aufnahme älterer Rechtssätze in das Bundesbuch. "Man kann ... sagen, daß sich die sozialen Schutzbestimmungen zu den Mischpatim verhalten wie die Menschenrechte zum positiven Recht unserer Gegenwart: Sie sind Meta-Normen und kritische Instanz. Die Spanne zwischen Recht und Gerechtigkeit wird hier im Recht selbst ... aufgegriffen und so zum entscheidenden Prinzip der Tora."³⁵² Allerdings ist das Recht weder im Bundesbuch noch im Deuteronomium wirklich als Menschenrecht gedacht; dies ist, neben der unbekannten Vorstellung der Autonomie des Menschen, der Grund für die Beschränkung des Kreises der Rechtssubjekte auf – im wesentlichen – den "einzelnen freien grundbesitzenden Mann".³⁵³

Das deuteronomische Gesetz (Dtn 12-26) bedeutet gegenüber dem Bundesbuch einen Neuansatz in der israelitischen Rechtskodifikation. In der Zeit der Josianischen Herrschaft, getragen von der grundbesitzenden Bauernschaft, löst es das Bundesbuch als Rechtskanon ab, indem es dessen Grundzüge übernimmt, ausbaut und mit einer neuen theologischen Charak-

³⁴⁸ Kessler 1995, 83.

³⁴⁹ Ebd.

³⁵⁰ Vgl. Otto 1994, 85.

³⁵¹ Vgl. zur Auseinandersetzung Crüsemann 1992, 224-228.

³⁵² Ebd., 228.

³⁵³ Ebd., 229. Zur Gleichheit vor dem Gesetz und zur Rechtsstellung der Frau s.u., Anm. 359.

teristik verbindet.³⁵⁴ Seine besondere Qualität gewinnt deuteronomisches Recht durch seine "Begründung aus der Offenbarung Gottes in der Geschichte mit seinem Volk."³⁵⁵ Prägendes Moment ist der Rückverweis auf die Befreiung Israels aus der Knechtschaft in Ägypten, der Exodus und die Landgabe.³⁵⁶ Das Recht wird aus der Herrschaft Gottes über Israel abgeleitet und mit dem Bundesschluß zwischen Gott und Israel verbunden.³⁵⁷ Aus der Erwählung Israels und der Zusprechung des Landes an Israel durch Gott folgt die Forderung nach einer bestimmten Art des Zusammenlebens, die durch das Recht gestaltet werden soll.³⁵⁸ Das Wohlergehen Israels wird von der Befolgung der Gesetze abhängig gemacht, wozu sich Israel in seinem Bekenntnis zu Gott verpflichtet (Dtn 6, 24f). Besonderes Gewicht kommt dabei der Gleichheit aller vor dem Gesetz³⁵⁹ und der Sozialgesetzgebung zu.

Einer Schlüsselrolle im deuteronomischen Gesetz kommt den Bestimmungen über die Darbringung des Zehnten zu. Der Zehnte als zentrale Steuer am Zentralheiligtum oder Königshof wird im Deuteronomium prak-

³⁵⁴ Vgl. zum historischen Ort des deuteronomischen Gesetzes Crüsemann 1992, 235-251; zum Deuteronomium und dessen Entstehung insgesamt Schmidt 1995, 123-132.

³⁵⁵ Otto 1994, 175.

³⁵⁶ Vor allem durch die historische Fiktion der Moserede und eine Vielzahl von Verweisen auf die Erfahrungen des Exodus und die Verheißung der Landnahme, vgl. Crüsemann 1992, 256f.

³⁵⁷ Vgl. Otto 1994, 205f.

³⁵⁸ Vgl. Schmidt 1995, 137.

³⁵⁹ Vgl. Braulik 1988, 317: "Herkunft, soziale Stellung, Geschlecht und selbst Religion sind für die Gültigkeit des Rechts unmaßgeblich. Gerade Israel muß die Gleichheit vor dem Gesetz anerkennen. Es wurde ja selbst zum Sklaven deklassiert. Als Losgekaufter aber steht es jetzt unter der Herrschaft Jahwes." Allerdings gilt dies nicht für die Funktion als Rechtssubjekte, diese konnten im wesentlichen nur die freien, grundbesitzenden Männer, nicht jedoch z.B. Tagelöhner und Schuldklaven ausüben, vgl. Crüsemann 1992, 258: "Es kann und soll *für* sie rechtlich gehandelt werden, sie selbst aber sind nicht länger Rechtssubjekt, sondern bloßes Rechtsobjekt. Sie sollen teilnehmen können, aber sie können nicht mehr selbst handeln." (Hervorhebung F.C.) Anders als das Bundesbuch erkennt das Deuteronomium Frauen aber als Rechtssubjekte an und verwendet an vielen Stellen explizit weibliche Formen in den Rechtssätzen; zur Rechtsstellung der Frau vgl. Crüsemann 1992, 291-294; zur "öffentlichen Kontrolle patriarchalischer Macht" vgl. ebd., 301f.

tisch abgeschafft, "er wird ja selbst vom Erzeuger konsumiert."³⁶⁰ Nur jedes dritte Jahr findet eine Abgabe an sozial Schwache statt (Dtn 14, 27-29). "Diese Regel ist als Anfang einer wirklichen Sozialgesetzgebung zu bezeichnen, er stellt die erste bekannte Sozialsteuer dar. Damit bekommen die landlosen und sozial schwachen Gruppen eine gesicherte ökonomische Grundlage, die durch Gesetz sowie den öffentlichen Eid der bäuerlichen Produzenten (26, 12ff) gewährleistet ist."³⁶¹ Die Zehntgesetzgebung ist mit allen zentralen Themen des Deuteronomiums "auf das engste verzahnt und [kann] geradezu als der soziale Ort ihres Zusammenhangs bezeichnet werden. Die befreiende Gottestat des Exodus ... gewinnt hier Konkretion, ebenso das Kultverständnis mit der Verbindung von Zentralort, Freudenfeiern, Entkultisierung ... und sozialer Bindung, dazu das Staatsverständnis mit seiner Entmachtung des Königtums."³⁶² Die damit zusammenhängende Sozialgesetzgebung des Deuteronomiums betont den Schutz der Schwachen und Notleidenden. Sie ist integraler Bestandteil der Verpflichtung des Volkes Israel im Bund mit Gott. Alle sozialen Gebote des Deuteronomiums treten für die Armen, Schwachen und Benachteiligten ein. Sie setzen das Recht auf Erhaltung und Unterhalt des Lebens voraus, das niemandem entzogen werden darf.³⁶³ Es geht um die Sicherung des Lebensunterhalts soziale Benachteiligter mit Hilfe des erwirtschafteten Reichtums der grundbesitzenden Bevölkerung.³⁶⁴ Besonderes Augenmerk richtet die Gesetzgebung des Deuteronomiums auf die Gruppen in der Gesellschaft, die ihr

³⁶⁰ Crüsemann 1992, 252 (Dtn 14, 22-29).

³⁶¹ Crüsemann 1992, 254f. Vgl. a. Braulik 1988, 317: "Das Deuteronomium ... vertraut ... Sozialfälle der öffentlichen Fürsorge an. Um ihren Lebensunterhalt zu garantieren, institutionalisiert es eine Art Sozialversicherung oder Armensteuer. Dazu wird der Zehnte, der bisher an das Heiligtum abgeliefert wurde, in jedem dritten Jahr am Heimatort eingelagert, damit 'die Fremden, die Waisen und die Witwen, die in deinen Stadtbereichen wohnen, kommen können, essen und satt werden' (Dtn 14, 29; vgl. 26, 12). Diese Wohlfahrtseinrichtung wird noch ergänzt durch das Anrecht auf Nachernte und Nachlese, das vom Deuteronomium den drei Gruppen zugesprochen wird (24, 19. 20f)."

³⁶² Crüsemann 1992, 255.

³⁶³ Vgl. Westermann 1977, 12 mit Stellennachweisen.

³⁶⁴ Vgl. Crüsemann 1992, 263: "Der göttliche Segen für ihre Arbeit wird explizit daran gebunden, daß ein Teil ihrer Produkte den gesellschaftlich Schwächsten zugute kommt. Die solidarische Einbeziehung der Schwachen in den Reichtum der Produktion gewährleistet den Segen für die Arbeit, die solches möglich macht."

Recht kaum durchsetzen konnten: Fremde, Witwen und Waisen.³⁶⁵ Auf das Problem der Abhängigkeit durch Schulden reagiert das Deuteronomium mit einem Zinsverbot³⁶⁶ und einer veränderten Konzeption des Erlaßjahres (Dtn 15, 1-6) mit der Institution der Entschuldung und der Aufhebung der Sklaverei (Dtn 15, 12-18).³⁶⁷ Intention und Folge des Leihens soll nicht das Erzeugen von wirtschaftlicher Abhängigkeit sein; vielmehr soll in einer Weise geliehen werden, die den Notleidenden eine effektive Lageänderung ermöglicht.³⁶⁸ Auch im frühen Christentum war diese Tradition präsent und bildet in der Bitte um Vergebung der Schuld im Vaterunser (Mt 6, 12) zumindest den Hintergrund.³⁶⁹ Insbesondere war es Gläubigern nicht mehr gestattet, die Privatsphäre ihrer Schuldner zu verletzen und lebensnotwendigen Besitz zu pfänden.³⁷⁰ Insgesamt handelt es sich bei der Sozialgesetzgebung um ein "durchdachtes soziales Netz."³⁷¹

Den sozialgeschichtlichen Hintergrund der Sozialgesetze des Deuteronomiums sieht Otto in gesellschaftlichen Konflikten Israels. Zunehmende soziale Unterschiede und Konflikte zwischen Reichen und Armen seit der

³⁶⁵ Vgl. Braulik 1988, 317: "Waisen, selbst wenn sie Fremde sind, sind durch ihren Anspruch auf Recht den Witwen (Dtn 27, 19), ja allen Israeliten (16, 19) gleichgestellt: auch ihr Recht darf nicht gebeugt werden. Das Deuteronomium betont das eigens für Fremde, Waisen und Witwen, weil diese Personen ganz besonders richterlicher Willkür ausgesetzt sein konnten. Sie lebten außerhalb eines Familienverbandes und gewöhnlich auch ohne Grundbesitz, verfügten also im Ortsgericht weder über personellen Einfluß noch über genügend materiellen Rückhalt."

³⁶⁶ Vgl. Kessler 1995, 81f.

³⁶⁷ Vgl. Kessler 1995, 86f; darüber hinaus "legt das Deuteronomium fest, daß den freizulassenden Sklaven und Sklavinnen ein kostenloses Startkapital aus dem Vieh- und Erntebestand ihres bisherigen Herrn mitzugeben ist.", ebd., 87.

³⁶⁸ Vgl. Crüsemann 1992, 267f: "Nur der, der so großzügig leiht, daß für die Notleidenden innerhalb der Frist bis zum nächsten Sabbatjahr eine effektive Lageänderung eintritt, welche eine Rückzahlung erlaubt, hat Aussicht, sein Geld zurückzubekommen." Daß die Bestimmungen über das Erlaßjahr nicht nur "utopisches Programm des Neuen Israels nach dem Exil" (Otto 1994, 193) war, belegen zahlreiche Erwähnungen der Durchführung bis zu Beginn der neutestamentlichen Zeit, vgl. Crüsemann 1992, 268. Insgesamt zur Praktizierung des Wirtschaftsrechts der Tora vgl. Kessler 1995, 91f.

³⁶⁹ Vgl. Crüsemann 1992, 268f; Kessler 1995, 93.

³⁷⁰ Vgl. Crüsemann 1992, 270; Kessler 1995, 82.

³⁷¹ Crüsemann 1992, 269; zu weiterer Literatur s. ebd., Fn. 140.

Königszeit brachten immer wieder die Gefahr des Auseinanderbrechens der Gesellschaft mit sich. Die theologisch motivierte Sozialgesetzgebung in Verbindung mit einem theologisch begründeten sozialen Ethos versuchte die Einheit der Gesellschaft zu erhalten.³⁷² Crüsemann bestimmt den historischen Ort und das Subjekt der Rechtstransformation genauer, indem er die Revolte des grundbesitzenden Landvolkes gegen das Königtum und die Einsetzung des Knaben Josias auf den Thron als Ursprung des deuteronomischen Gesetzes ansieht.³⁷³ Genau diese Schicht wurde zur führenden Schicht Israels, die allerdings in ihrer Existenz zumindest in Teilen durch das Königtum und das in Abhängigkeit und Unfreiheit führende Schuldenwesen bedroht war.³⁷⁴ Sicherung der Freiheit für diese wirtschaftlich prosperierende Schicht bei gleichzeitiger Vorsorge gegen Verarmung und sozialen Abstieg machen die Grundintention der Gesetze aus. Gleichzeitig wird das Volk zum politischen Souverän, der den König, dessen Macht radikal beschnitten wird, einsetzt.³⁷⁵ Insgesamt gewinnt das deuteronomische Gesetz sogar den Charakter einer Verfassung, indem es die grundlegenden Institutionen wie Königtum und Gerichtswesen – mit der Einrichtung eines obersten Gerichtshofes³⁷⁶ – unter die Herrschaft des Gesetzes stellt und dem Volk die Rolle des politischen Souveräns zuweist, der gegenüber Gott und seinem Gesetz verantwortlich ist. Freiheit von politischer und wirtschaftlicher Unterdrückung, Gleichheit aller freien Volkszugehörigen und ein soziales Absicherungssystem zur Ermöglichung der Teilhabe aller am Wirtschaftsgeschehen sind die Grundzüge dieser "politischen Verfassung"³⁷⁷ Israels. "Die gegenwärtige Freiheit hat die Form einer Bindung an eine kanonische Vergangenheit. Das Deuteronomium wird als der umfassend formulierte schriftlich vorliegende Gotteswille damit der Kern, um den sich der biblische Kanon bildet. Mit ihm entsteht diese Gestalt von Freiheit, die biblischen Glauben bis heute unaufhebbar prägt."³⁷⁸

Mit dem Exil ergab sich eine völlig neue Situation für die rechtlichen Regelungen des Zusammenlebens des Volkes Israel. Mit dem vollständigen

³⁷² Vgl. hierzu Otto 1994, 264f.

³⁷³ Vgl. Crüsemann 1992, 248-251.

³⁷⁴ Vgl. Kessler 1995, 79f.

³⁷⁵ Zum deuteronomischen Königsgesetz vgl. Crüsemann 1992, 274-277, zur Staatsform »Theokratie« ebd., 286-291.

³⁷⁶ Vgl. Crüsemann 1992, 278.

³⁷⁷ Ebd., 273.

³⁷⁸ Ebd., 289.

Verlust der nationalen Autonomie war das autonome Rechtswesen Israels ebenfalls aufgehoben. An dessen Stelle trat – vor allem im Exil, aber auch in der zumindest teilweise unter Selbstverwaltung stehenden Gola – die babylonische Gerichtsbarkeit.³⁷⁹ Nicht nur theologisch, sondern auch rechtlich bedeutete diese Situation einen tiefen Einschnitt. Mußte theologisch das Scheitern der Verheißung der Zusammengehörigkeit von Volk und Land verarbeitet werden, war zugleich die Geltung des deuteronomischen Gesetzes faktisch aufgehoben. Auf diese Herausforderungen suchte die Priesterschrift mit den in ihr enthaltenen Rechtssammlungen – vor allem dem Heiligkeitgesetz in Lev 17-26 – zu antworten.³⁸⁰ Anders als das deuteronomische Gesetz und das Bundesbuch ist das Heiligkeitgesetz aber keine in sich abgeschlossene Rechtssammlung; vielmehr ist es integraler Bestandteil der Priesterschrift und weist viele rechtliche und theologische Bezüge zu anderen Stellen der Priesterschrift auf.³⁸¹

Gegenüber dem Deuteronomium fällt vor allem die starke Betonung der kultischen Reinheit und die weitaus geringere soziale Ausrichtung auf.³⁸² Gleichzeitig löst aber die Priesterschrift "den Rechtswillen Gottes von Exodus, Landbesitz und Kult und schafft damit die Grundlage für ein Diasporaleben".³⁸³ Mit der Neuinterpretation des Exodusgeschehens schafft sie "die Grundlage für ein Recht, das nicht (allein) von landbesitzenden Freien getragen wird".³⁸⁴ Die im Heiligkeitgesetz "steigende Theologisierung des Rechts"³⁸⁵ bedeutete in letzter Konsequenz, daß die Gleichheit aller Menschen vor Gott und seinem Recht formuliert werden konnte, unabhängig von ihrem sozialem Status und ihrer Volkszugehörigkeit.³⁸⁶

Mit der Priesterschrift liegt die jüngste der umfassenden Rechtssammlungen des Alten Testaments vor. Bei der Entstehung des Pentateuch und

³⁷⁹ Vgl. ebd., 334f.

³⁸⁰ Zur zeitlichen Datierung und den Verfassern der Priesterschrift vgl. Crüsemann 1992, 330-333.

³⁸¹ Vgl. ebd., 324-326.

³⁸² Nach Crüsemann 1992, 332, muß man "geradezu vom Versuch einer Rücknahme der deuteronomischen Sozialgesetzgebung sprechen." Dies kommt vor allem in der Einrichtung des Jubeljahres und der Löserinstitution zum Tragen, vgl. ebd. und Kessler 1995, 87f.

³⁸³ Crüsemann 1992, 337.

³⁸⁴ Ebd. Zu den Rechtsregelungen des noachidischen Bundes für die gesamte Menschheit im Rahmen der Urgeschichte s.o., Kap. 7.3 dieser Arbeit.

³⁸⁵ Weber 1976, 81.

³⁸⁶ Vgl. Crüsemann 1992, 360.

später des Kanons der alttestamentlichen Schriften ist aber bedeutsam, daß nicht die jüngeren Rechtssammlungen ältere ersetzt bzw. in der Geltung abgelöst haben. Gerade der Pentateuch stellt alte und neue Rechtsbücher zusammen und vereint so z.T. völlig unterschiedliche Bestimmungen, die aber mit dem Geltungsanspruch des Willens Gottes verbunden sind.³⁸⁷ Bedeutsam für die nachexilische Zeit ist außerhalb des Pentateuch die Einführung des Almosenwesens als Mittel gegen zunehmende Armut und Verelendung der unteren Schichten.³⁸⁸ Die Geber des Almosens sollten ihrer Verpflichtung nachkommen, Gerechtigkeit zu üben. "Der Empfänger der Gabe soll nicht gedemütigt, sondern ihm soll sein Grundrecht auf Leben materiell gesichert werden."³⁸⁹ Die Verpflichtung der deuteronomischen Sozialgesetzgebung kehrt hier unter anderen Umständen in anderer Form wieder.

Alttestamentliches Recht versteht sich – vor allem in den Zeiten der nationalstaatlichen Autonomie Israels – als Instrument der Sicherung der realen materiellen und sozialen Freiheit. Von Gott als dem Befreier aus der Sklaverei wurde ein Recht gefordert, das diese erfahrene Freiheit bewahrte. Nicht ein abstrakter Freiheitsbegriff wurde herausgebildet, sondern Freiheit wurde als Freiheit von Unterwerfung und Versklavung verstanden. Die Freiheit, die das Recht sichern sollte, bezog sich konkret auf Erfahrungen der Unfreiheit und des Unrechts. Erfahrene Befreiung in der Geschichte mit Gott gab Anstoß zur Formulierung und zur Befolgung des Rechts. Freiheit galt dabei als zu sichern sowohl in politischer wie in wirtschaftlicher Hinsicht. Vor allem die Macht der Könige wurde durch das Recht begrenzt, indem sie dem Recht untergeordnet wurden. Die Rechte der Bürger erschöpften sich aber nicht im politischen Freiheitsrecht. Die konkrete Freiheit im wirtschaftlichen und sozialen Leben zu sichern, war zumindest gleichrangiges Ziel.

Infolgedessen wird vor allem das Recht aller Menschen auf Teilhabe am sozialen Leben und am Recht selbst betont. Mit der Weiterentwicklung des Rechts innerhalb Israels wurde immer mehr Menschen die Möglichkeit gegeben, Rechtssubjekt zu sein. Ganz besonders zum Tragen kam immer

³⁸⁷ Vgl. zur Entstehung des Pentateuch Crüsemann 1992, 381-393, zu seiner Komposition und Theologie ebd., 404-423. Crüsemann betont besonders die Mittlerfunktion des Dekalogs zur Herstellung der Gleichrangigkeit der verschiedenen Rechtstraditionen, vgl. ebd., 412f.

³⁸⁸ Vgl. Kessler 1995, 85f.

³⁸⁹ Kessler 1995, 86.

wieder die soziale Komponente des Rechts, die auch den Armen und Benachteiligten soziale Mindestrechte zuschreibt, die nicht von den Mächtigen verletzt werden sollen. Dabei wurde es nicht bei einer Almosenpflicht belassen, sondern es wurden rechtliche Verpflichtungen aufgestellt.³⁹⁰ Gerade um der Schwächeren willen wurden die Gleichheit aller vor dem Gesetz und die Fairneß des Verfahrens immer wieder eingefordert.³⁹¹ Absicherung der Möglichkeit des Überlebens wurde allen zugesprochen, unabhängig sogar von ihrer Volkszugehörigkeit und religiösen Überzeugung. Auch das Wirtschaftsrecht sollte verhindern, das Menschen in wirtschaftliche Abhängigkeit geraten – oder es sollte diese Abhängigkeit zumindest zeitlich begrenzen und ihnen hinterher einen Neuanfang ermöglichen. Recht wie Rechtsbegründung im Alten Testament hat Prinzipiencharakter; in den Bundesschlüssen wurde das Volk Israel zur Einhaltung des Willens Gottes und zur Beachtung dieser Rechtsprinzipien verpflichtet.

Für eine theologische Interpretation der Menschenrechte bedeutet dies vor allem, den Zusammenhang von individuellen und sozialen Rechten nicht zu vernachlässigen. Die biblische Tradition betont die Schutzpflicht für die sozial Schwachen in einem Maße, das die Einseitigkeit der westlichen Menschenrechtstradition mit ihrer Betonung der Freiheitsrechte um so stärker hervortreten läßt.³⁹² Ebenso ist der Freiheitsbegriff im alttestamentlichen Recht nicht abstrakt oder spiritualisiert, sondern immer an konkreter Freiheit orientiert. Gerade die sozialen Rechte sollten diese Freiheit für die sozial Schwachen sichern. So wird selbst am Almosenwesen deutlich, daß die Armen nicht von der »Gnade« der Wohlhabenden abhängig sein sollen, sondern daß ihnen eine Rechtsposition auf das Nötigste für ihren Lebensunterhalt zugesprochen wird.

Damit verknüpft ist das Verständnis der Bürger Israels als vor Gott und seinem Recht Gleiche. Die Forderung nach Gleichheit kommt vor allem in der Forderung nach der rechtlichen Gleichbehandlung aller zum Tragen als

³⁹⁰ Vgl. diese Charakterisierung des Sozialrechts bei Braulik 1988, 317: "Caritas dispensiert nicht vom Recht."

³⁹¹ Vgl. Huber 1996, 130.

³⁹² Vgl. Westermann 1977, 12: "Das Gesetz steht ... einseitig und bewußt auf der Seite der Schwächeren in der Gesellschaft. Dahinter steht die Überzeugung, daß es die Schwächeren sind, die des Schutzes durch das Gesetz in besonderer Weise bedürfen. Deswegen fehlen ganz bewußt alle Gesetze, die die Starken und Mächtigen in ihrem Besitzstand sichern. Hier zeigt sich eine Einstellung, die weithin in den vom römischen Recht beeinflussten christlichen Völkern, Ländern und Staaten vergessen oder bewußt verlassen worden ist." Vgl. a. Crüsemann 1993, 126.

Gleichheit vor dem Gesetz. Diese Gleichheit zielt auf die Teilhabe aller am religiösen und sozialen Leben Israels, die nicht durch menschenunwürdige Armut verhindert werden soll.

7.3.2 Rechtfertigung

Gingen die klassischen Menschenrechtserklärungen von angeborenen, natürlichen Rechten des Menschen aus, werden also die Menschenrechte vom menschlichen Subjektbegriff her bestimmt³⁹³, ist der Ausgangspunkt reformatorischer Theologie nicht der Mensch, sondern Gott, genauer: Gottes Handeln am Menschen durch Jesus Christus. Dogmatisch wird dies in der Rechtfertigungslehre zusammengefaßt.

Ihre Wurzeln hat diese Rechtfertigungslehre im paulinischen Verständnis von Gesetz und Evangelium.³⁹⁴ Nach Paulus stehen alle Menschen unter der Herrschaft des Gesetzes, wobei das Gesetz verstanden wird als die "ganzheitliche Zusammenfassung des Willens Gottes, die dem Menschen als Heilsweg gegeben ist."³⁹⁵ Allerdings kann niemand das Gesetz erfüllen, unterschiedslos sind alle Bemühungen der Menschen, der Herrschaft des Gesetzes genüge zu tun, zum Scheitern verurteilt.³⁹⁶ Menschliches Leben unter dem Gesetz ist nach Paulus immer verfehltes Leben, das gegen Gottes Willen verstößt und so dem Tod verfällt.³⁹⁷ Allein durch Christus wird der Mensch mit Gott versöhnt: Christus erfüllt durch sein Sterben die Forderung des Gesetzes und verwirklicht so das Ziel des Gesetzes, nämlich

³⁹³ Vgl. Huber/Tödt 1988, 182, wonach die Wurzel der klassischen Menschenrechtserklärungen "der Glaube an die Autonomie des nur durch die »Natur des Menschen« und folglich durch sich selbst konstituierten Subjekts" ist.

³⁹⁴ Vgl. z.B. Bultmann 1984, 260-270 u. 292-306; Roloff 1992, 153-167; Becker 1989, 409-437. Gegen den herkömmlich gebrauchten Begriff einer »paulinischen Rechtfertigungslehre« wendet Roloff zu Recht ein, daß es sich dabei "nicht um eine systematisch entfaltete Lehre [handelt], sondern um ein Nebeneinander von Äußerungen, die jeweils in unterschiedlichem Kontext stehen und sich verschiedener sprachlicher Mittel bedienen", ebd., 153; ähnlich spricht Becker von "paulinischen Rechtfertigungsaussagen", vgl. Becker 1989, 294.

³⁹⁵ Roloff 1992, 157.

³⁹⁶ "Paulus hält eine quantitative Erfüllung der Gesetzesforderungen für prinzipiell möglich", Roloff 1992, 158, eine qualitative dagegen für ausgeschlossen: "Indem der Mensch sich anschickt, den im Gesetz gebotenen Willen Gottes zu erfüllen, ist das, was er tut, nicht mehr Gottes Wille, sondern Manifestation seiner eigenen gottfeindlichen Lebenshaltung", ebd., 158f.

³⁹⁷ Vgl. Becker 1989, 409f.

die Durchsetzung der Gerechtigkeit Gottes – und zwar nicht erst eine eschatologische Durchsetzung, sondern die in Christus bereits geschehene.³⁹⁸ Bultmann spricht von der Gleichzeitigkeit des gegenwärtigen und des forensisch-eschatologischen Charakters der Gerechtigkeit Gottes bei Paulus: "Das Paradoxe seiner Behauptung ist eben dieses, daß Gott sein eschatologisches Gerichtsurteil schon jetzt (über den Glaubenden) spricht, daß das eschatologische Geschehen schon Gegenwart ist bzw. in der Gegenwart anhebt. Die von Gott dem Menschen (dem Glaubenden) zugesprochene Gerechtigkeit ist also nicht 'Sündlosigkeit' im Sinne einer ethischen Vollkommenheit, sondern 'Sündlosigkeit' in dem Sinne, daß Gott die Sünde des Menschen nicht 'anrechnet'."³⁹⁹ In Jesus Christus offenbart sich so dem Menschen die frohe Botschaft, das Evangelium von Gottes Gnade, indem Christus das Heil verwirklicht, welches das Gesetz verheißen hat. "Die Gottesgerechtigkeit wird aufgrund des Werkes Christi allein aus Gnade, 'ohne Gesetz', zuteil (Röm 3,21). So kommt in Christus der im Gesetz enthaltene heilvolle Gotteswille zum Ziel".⁴⁰⁰ Nicht der Mensch ist gerecht, sondern er wird gerecht gemacht durch die "heilschaffende Liebe, wie sie im Kreuz Christi sichtbar wurde. Diese Liebe und dieser Heilswille sind aber universal, sie gelten allen Menschen, der Welt, dem Kosmos, der ganzen Geschichte."⁴⁰¹ Konsequenz dieser heilschaffenden Liebe Gottes ist die Freiheit: "Die christliche Gemeinde lebt im Geist der Freiheit und nicht in Gesetzesknechtschaft".⁴⁰² Das paulinische Verständnis der Gerechtigkeit Gottes wurde später mit dem hellenistischen Begriff der »Menschenliebe Gottes« verknüpft (Tit 3, 4-6). Die »humanitas Dei«, die schon bei Philo vorkommt, bestimmt das Handeln Gottes an den Menschen; er macht sie gerecht durch sein gnädiges Erbarmen.⁴⁰³

Wiederaufgenommen und zur Rechtfertigungslehre ausformuliert wurde das paulinische Gedankengut in der Reformation durch Martin Luther. Die

³⁹⁸ Vgl. Roloff 1992, 162; Becker 1989, 410f.

³⁹⁹ Bultmann 1984, 276f.

⁴⁰⁰ Roloff 1992, 162; vgl. a. Käsemann 1993, 132f: "Rechtfertigtwerden meint, daß der Schöpfer dem Geschöpf Treue hält".

⁴⁰¹ Blank 1979, 217.

⁴⁰² Becker 1989, 317; vgl. zum paulinischen Freiheitsverständnis Bultmann 1984, 342-345.

⁴⁰³ Vgl. Blank 1979, 215f.

»reformatorisches Erkenntnis« Luthers⁴⁰⁴ bestand darin, daß sich der Mensch die Gnade Gottes nicht durch eigene Werke verdienen kann, sondern "daß in Christus, Gottes Sohn, wahrer Mensch und wahrer Gott, uns von Gott die Gerechtigkeit, Weisheit und Stärke umsonst geschenkt ist."⁴⁰⁵ Allein durch Gottes Gnade (»sola gratia«) wird der Mensch gerechtfertigt. Allein durch den Glauben (»sola fidei«), der aber wiederum nicht Werk des Menschen, sondern Geschenk Gottes ist,⁴⁰⁶ wird dem Menschen sein Menschsein zugesprochen. Im Kern besagt die lutherische Rechtfertigungslehre⁴⁰⁷ damit, daß das Menschsein des Menschen nicht durch die Natur oder den Menschen selbst konstituiert wird, sondern es ihm allein durch Gottes Gnade zugesprochen wird: Durch das Heilshandeln Gottes wird der Mensch gerechtfertigt, d.h. mit sich selbst und mit Gott versöhnt. Diese Rechtfertigung ist allein Wirken Gottes, nicht von Vorbedingungen abhängig. Das Menschsein des Menschen wird allen Menschen von Gott her zugesprochen und hängt nicht vom Willen oder Können der Menschen ab.⁴⁰⁸

Der anthropologische Ansatz der Rechtfertigungslehre ist damit zwar ein gänzlich anderer als der Ansatz der klassischen Menschenrechtserklärungen mit dem Bezug auf die menschliche Natur. In der Konsequenz aber stimmen sie darin überein, daß das Menschsein keinem Menschen abgesprochen werden darf. Damit erfüllen beide Ansätze die Funktion, politische und gesellschaftliche Fremdbestimmung "über das, was den Menschen zum Menschen macht"⁴⁰⁹, abzuwehren. Daraus erwächst auch nach reformatorischem Verständnis die Freiheit des Menschen, wiederum als eine ihm von außen, von Gott zugesprochene unbedingte Freiheit, seine Existenz zu gestalten.⁴¹⁰ Diese Freiheit liegt nicht in der Verfügungsgewalt

⁴⁰⁴ Vgl. dazu z.B. die Schilderung der reformatorischen Erkenntnis Luthers bei Brecht 1981, 218-220.

⁴⁰⁵ Ebd., 223.

⁴⁰⁶ Vgl. Joest 1986, 440.

⁴⁰⁷ Im wesentlichen zusammengefaßt in CA 4-6.

⁴⁰⁸ Rendtorff spricht hier von der "prinzipiellen Voraussetzungslosigkeit des Menschen" als Konsequenz der Lehre von der Rechtfertigung allein durch Gottes Gnade, vgl. Rendtorff 1976, 168f; vgl. a. Huber/Tödt 1988, 183.

⁴⁰⁹ Huber/Tödt 1988, 182.

⁴¹⁰ Vgl. Rendtorff 1976, 168, und Huber/Tödt 1988, 183: "Betrachtet man die Menschenrechte im Horizont der Rechtfertigungslehre, dann betreffen sie nicht die Folgen erworbener Freiheit, sondern die Folgen geschenkter und verheißener Freiheit."

anderer Menschen, sie kann und darf nicht von Menschen beschnitten werden. Sie führt aber wieder in die Bindung hinein, indem sie nicht auf Kosten anderer innerweltlich durchgesetzt werden soll, sondern für die Freiheit der anderen sich einsetzt. "Wo wir unser Heil nicht mehr selber in die Hand nehmen müssen und uns vor den Mächten nicht mehr zu fürchten brauchen, werden wir für den anderen Menschen frei, für den uns sonst allenfalls als Verbündeten oder Gegner Zeit und Blick gelassen werden."⁴¹¹ Diese Freiheit, die aus der Rechtfertigung dem Menschen zukommt, ist theologisch gesehen immer kontrafaktische Freiheit.⁴¹² Das korrespondiert mit der Funktion der Menschenrechte, Freiheit zu sichern, insofern diese Freiheit immer gefährdet und nie als verwirklicht anzusehen ist.⁴¹³

Auch die Gleichheit aller Menschen, die sowohl von der Rechtfertigungslehre wie von den klassischen Menschenrechtserklärungen konstatiert wird, wird von beiden aus einer unterschiedlichen Perspektive betrachtet. Wird die Gleichheit in den klassischen Menschenrechtserklärungen als eine positive Gleichheit beschrieben, nämlich als die gleiche Ausstattung mit Freiheiten und natürlichen Fähigkeiten, beschreibt die Rechtfertigungslehre die Gleichheit der Menschen als deren gleiche Angewiesenheit auf die Gnade Gottes. Die reformatorische Gleichheit der Menschen ist dadurch vorrangig eine negative Gleichheit, dadurch daß alle Menschen gleich abhängig sind von der durch Gott geschenkten Rechtfertigung und niemand sich über andere herausgehoben wissen darf. Bei Paulus wird der Gedanke der Gleichheit aller Menschen aber auch positiv durch die Vorstellung des »Bürgerrechts« in Christus ausgedrückt: In der Gemeinde Jesu Christi werden alle Menschen zu Bürgern, unabhängig von Geschlecht, Herkunft und sozialem Status. Alle haben in gleicher Weise an der Gemeinschaft der christlichen Gemeinde teil, die Unterscheidung in Menschen mit verschiedenen Rechten ist aufgehoben.⁴¹⁴ Diese Gleichheit kommt im reformatorischen Verständnis des »allgemeinen Priestertums aller Gläubigen« zum

⁴¹¹ Käsemann 1993, 58.

⁴¹² Vgl. Rendtorff 1976, 170: "Die Freiheit, die im Rechtfertigungsgeschehen erlangt wird, ist darin und nur darin Selbstverwirklichung des Menschen, daß sie kontrafaktisch, und das heißt jetzt: entgegen den Versuchen unmittelbarer Selbstverwirklichung des Menschen durch sich selbst, empfangen und als empfangene angenommen wird."

⁴¹³ Vgl. Rendtorff 1976, 172f.

⁴¹⁴ Vgl. Luck 1977, 25f.

Ausdruck, das Statusunterschiede innerhalb der Christenheit aufhebt, insbesondere zwischen Klerus und Gemeinde.⁴¹⁵

Die Konsequenzen dieser Auffassungen treffen sich darin, daß sie Statusunterschiede des Menschseins nicht zulassen. Wohl lag es kaum in der Absicht vor allem des reformatorischen Verständnisses der Gleichheit aller Menschen, innergesellschaftliche Standesunterschiede zu nivellieren. Prinzipielle Statusunterschiede im Menschsein aber können angesichts der konstatierten Gleichheit nicht mehr angenommen werden. Dabei kommt die Stärke dieser Gleichheitskonzeptionen vor allem zum Tragen, wenn diese Gleichheit dynamisch hin zur Teilhabe aller an der innerweltlichen Lebenswirklichkeit verstanden wird.⁴¹⁶ Vor allem darf diese Teilhabe nicht von der Leistungsfähigkeit der Menschen abhängig gemacht werden, wie es in der "industriellen Leistungsgesellschaft" oft geschieht.⁴¹⁷ Gerade, wenn die »Leistungsfähigkeit« eines Menschen nicht ausreicht, sich die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben selbst zu sichern, muß die Gesellschaft ihm diese Möglichkeit zur Teilhabe anderweitig sichern, um ihm ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

7.4 Herrschaft Gottes

In Aufnahme religiöser Motive der Umweltreligionen hat auch Israel seit der Königszeit Aussagen über das »Königtum« Gottes gemacht.⁴¹⁸ Die mythisch geprägten altorientalischen Vorstellungen der Königsherrschaft eines Gottes über die anderen Götter wurde in Israel umgeprägt zur Königsherrschaft Gottes über Israel und die Völker. "Jahwe wurde vom König über die Erde zum König über die ganze Welt und alle Zeit, vom König über die Götter zum König über Israel und den einzelnen."⁴¹⁹ In der exilischen und nachexilischen Zeit verschieben sich diese Aussagen mehr und mehr zu der Verheißung einer erst kommenden Herrschaft Gottes.⁴²⁰

Die biblische Rede von der kommenden Herrschaft Gottes wurzelt in der Eschatologie. Vor allem in der nachexilischen Prophetie wird mit dem Bild der endzeitlichen Herrschaft Gottes über alle Völker die Hoffnung auf die Überwindung der Ohnmacht und Zerstreuung Israels ausgedrückt. Die

⁴¹⁵ Vgl. zum evangelischen Amtsverständnis z.B. Joest 1986, 554-559.

⁴¹⁶ Vgl. Rendtorff 1976, 169.

⁴¹⁷ Vgl. Huber/Tödt 1988, 184f.

⁴¹⁸ Vgl. zu den alttestamentlichen Aussagen über das »Königtum« Gottes und seinen religionsgeschichtlichen Bezügen Schmidt 1996, 204-206.

⁴¹⁹ Ebd., 208.

⁴²⁰ Vgl. ebd., 208-211.

eschatologische Hoffnung der Propheten besteht darin, daß sich der Heilswille Gottes in seiner Zusage an das Volk Israel bindet und seine Herrschaft trotz der Untreue seines Volkes aufrichtet.⁴²¹ Ihre stärkste Ausformulierung findet diese Hoffnung in der Apokalyptik, welche die endzeitliche Durchsetzung des Heilswillens Gottes in der Vision von Gottes Herrschaft über alle Völker beschreibt.⁴²² Die Apokalyptik radikalisiert die Zukunftshoffnung, indem sie "noch stärker als die Propheten den Bruch [betont], den die Zukunft gegenüber Vergangenheit und Gegenwart bringt".⁴²³ Die kommende Gottesherrschaft wird im Gegenüber zur gegenwärtigen Menschenherrschaft verstanden und mit der Hoffnung auf "ewige Gerechtigkeit" (Dan 9, 24) verbunden.⁴²⁴

Jesu Verkündigung und sein Handeln sind eschatologisch geprägt. Die eschatologische Verkündigung Jesu unterscheidet sich dennoch deutlich vom allgemein zu seiner Zeit vorherrschenden apokalyptischen Denken.⁴²⁵ Dies kommt besonders im Zentrum seiner Verkündigung, der Rede von der Gottesherrschaft zum Ausdruck.⁴²⁶ Seine Wundertaten werden als Anbruch der Gottesherrschaft gedeutet (Lk 11, 20 par).⁴²⁷ Anders als in der Apokalyptik ist der eschatologische Anbruch der Gottesherrschaft nicht als noch ausstehend in der Zukunft gedacht, sondern als schon in der Gegenwart angebrochen (Mk 1, 15, Lk 10, 9). "Die Alternative von Gegenwart oder Zukunft der Gottesherrschaft ist bei Jesus insofern überwunden, als die Gottesherrschaft sich von der Zukunft bis in die Gegenwart herein erstreckt. Damit wird die chronologische Abfolge von Gegenwart und Zukunft sinnlos."⁴²⁸ Besonders Jesu Gleichnisse verkünden die Gottesherrschaft, "deren sichtbare Verwirklichung zwar erst in naher Zukunft erfolgen wird, die aber bereits in der Gegenwart durch Jesu Tun und Reden nach den Menschen greift."⁴²⁹ Die Gegenwart wird nicht, wie in der Apokalyptik, Chiffre des kommenden Äons, sondern selbst zum Bildmaterial der zukünftigen Welt Gottes: "Auch wenn immer klar ist, daß zwischen Gottesherrschaft und

⁴²¹ So z.B. im Motiv der Selbstüberwindung Gottes in Hos 11, vgl. Otto 1994, 266.

⁴²² Vgl. Schmidt 1996, 211f, Otto 1994, 268.

⁴²³ Schmidt 1996, 407.

⁴²⁴ Vgl. ebd., 413-415.

⁴²⁵ Zur jüdischen Apokalyptik vgl. z.B. Koch/Schmidt 1982.

⁴²⁶ Vgl. Becker 1996, 122-124; Blank 1979, 215; Härle 1995, 308.

⁴²⁷ Vgl. Weder 1993, 26; Becker 1996, 133-135.

⁴²⁸ Weder 1993, 54f.

⁴²⁹ Roloff 1992, 96. Zu den Gleichnisreden von der Gottesherrschaft in den synoptischen Evangelien vgl. Becker 1996, 176-194.

gegenwärtiger Welt eine qualitative Differenz waltet, läßt das Gleichnis die Gottesherrschaft einkehren in die Erfahrungen der Gegenwart. In der Güte des Weinbergbesitzers, in der Umarmung eines Vaters, in der Vergebung eines Königs ragt die neue Zeit Gottes in die alt gewordene Zeit des Menschen hinein."⁴³⁰

Die Gegenwart und damit die menschliche Wirklichkeit ist mit Jesu Rede vom Anbruch der Gottesherrschaft in ein neues Licht gestellt. Die nahende Gottesherrschaft ist nicht ein zukünftiges, erhofftes Geschehen, das die Wirklichkeit der Gegenwart aufhebt. Vielmehr wird sie als mit seinem Wirken angebrochen beschrieben – jetzige und zukünftige Welt stehen sich nicht diametral, einander ausschließend, gegenüber. Gegenwärtigkeit und Zukünftigkeit der Gottesherrschaft stehen dabei in einer Spannung, die nicht zugunsten der einen oder der anderen Seite aufgehoben werden kann.⁴³¹ Vor allem die Gegenwart erhält eine neue Qualität gegenüber der apokalyptischen Vorstellung der Gegenwart als defizitärer Zeit: In der Gegenwart offenbaren sich Fragmente der Zukunft, ist die Trennung des Menschen von Gott schon aufgehoben.⁴³² Dies hat auch Auswirkungen auf die ethische Verkündigung Jesu, die nicht wie "die ethische Verkündigung der Apokalyptik dem Menschen eine Anweisung zur sinnvollen Gestaltung seines Wartens auf den neuen Äon"⁴³³ gibt, sondern den Anspruch der von Gott jetzt gegebenen Welt an die Gestaltung des Lebens fordert.⁴³⁴ Die "Auslegung des Willens Gottes durch Jesus ... ist ein Versuch, den Menschen mit dem Anspruch seines geschöpflichen Daseins selbst zu konfrontieren."⁴³⁵ Durch die Nachfolge soll eine Gemeinschaft des Dienens konstituiert werden (Mk 10, 43f), die herkömmliche Herrschaftsverhältnisse aufbricht.⁴³⁶ In Jesu Zuwendung zu Randgruppen der Gesellschaft und ihrer Aufnahme in die Jüngerschaft kommt vor allem die Gleichheit aller Menschen zum Ausdruck. Mit dieser Hinwendung zu den aus der Gesellschaft ausgeschlossenen Sündern betont Jesus deren Zugehörigkeit

⁴³⁰ Weder 1993, 58f. Becker 1996, 124, spricht von der "in die kommende Gottesherrschaft integrierten Gegenwart".

⁴³¹ Vgl. Härle 1995, 309; Huber/Tödt 1988, 179.

⁴³² Zum Verhältnis von Gegenwart und Zukunft in Jesu Verkündigung vgl. Weder 1993, 54-57.

⁴³³ Weder 1993, 60.

⁴³⁴ Zur ethischen Verkündigung Jesu und deren Zusammenhang mit der Vorstellung von der Gottesherrschaft vgl. Becker 1996, 267-288.

⁴³⁵ Weder 1993, 60.

⁴³⁶ Vgl. Becker 1996, 393f.

zum Reich Gottes.⁴³⁷ Ihnen spricht er die gleiche Würde wie allen Menschen zu, auch wenn sie ihnen von der Gesellschaft vorenthalten wird.⁴³⁸ Dadurch macht Jesus deutlich, daß in der Gemeinschaft des Reiches Gottes keine gesellschaftlichen oder statusmäßigen Unterschiede gelten; Gleichheit und Teilhabe aller Menschen, die die Einladung Jesu annehmen, sind deshalb Wesensmerkmale der Herrschaft Gottes. Gefordert ist so vor allem das Vertrauen auf die Verlässlichkeit Gottes, die eingeübt werden soll, und einen Kontrast bietet zum Gegeneinander der Selbstdurchsetzung menschlicher Ansprüche auf Kosten anderer.⁴³⁹

In der johanneischen Interpretation der Verkündigung Jesu von der Herrschaft Gottes sind präsentische und futurische Vorstellungen miteinander verknüpft. Die Eschatologie wird präsentisch auf den gekommenen Christus bezogen, dabei aber die Zukunftsdimension einer noch ausstehenden Vollendung des Reiches Gottes nicht aufgehoben.⁴⁴⁰ Dabei wird die Verkündigung des Reiches Gottes ganz auf das rettende Handeln Christi zugespitzt: "Gott hat den Sohn nicht zum Gericht, sondern zur Rettung ausgesandt. Wer sich an diesen Gesandten hält, hat damit eine Relation zu Gott gewonnen, die ihn dem Bemessenwerden entzieht." (Joh 3, 17f)⁴⁴¹ Auch hier geht es nicht um die Vorbereitung auf eine apokalyptisch hereinbrechende Zukunft, sondern um die Neuentdeckung des Lebensraumes der Gegenwart und dessen Gestaltung.⁴⁴²

⁴³⁷ Vgl. Härle 1995, 310f.

⁴³⁸ Vgl. Blank 1979, 216.

⁴³⁹ Vgl. Becker 1996, 323: "Die Lebensgestaltung unter der Bedingung zwischen der sich ab sofort realisierenden Gottesherrschaft und ihrer endgültigen Alleinbestimmung für Schöpfung und Menschheit steht nämlich unter der Verlässlichkeit des Schöpfers und Erlösers: Seine Herrschaft bringt ein Friedensreich, in dem Feindschaft keinen Platz hat. Seine Herrschaft schafft Nahrung und Gesundheit für die Menschen. Seine Herrschaft tritt an die Stelle aller anderen Strukturen. Auf diesen Gott, der solche Herrschaft jetzt aufzurichten beginnt, sollen sich alle einstellen, indem sie ihr Vertrauen auf seine Verlässlichkeit setzen."

⁴⁴⁰ Vgl., auch zu Argumenten gegen die Aufteilung der präsentischen und der futurischen Dimension der johanneischen Eschatologie auf verschiedene Schichten, Weder 1993, 77f. Zur johanneischen Eschatologie vgl. a. Roloff 1992, 137-152; Härle 1995, 605.

⁴⁴¹ Weder 1993, 85.

⁴⁴² Vgl. ebd., 86f.

Die systematische Entfaltung einer dogmatisch verantworteten Eschatologie bzw. einer Lehre vom Reich Gottes steht vor erkenntnistheoretischen und ontologischen Problemen. Vor allem verbietet sich eine unmittelbare Ableitung eschatologischer Aussagen sowohl aus der biblischen Tradition als auch aus innergeschichtlichen Heilserfahrungen. Aus beiden können nur mittelbar Ausgangspunkte für eine christliche Hoffnung auf die Vollendung der Herrschaft Gottes gewonnen werden, aber keine Sicherheit.⁴⁴³ Aber auch eine ontologische Bestimmung der zukünftigen Welt kommt über negative Aussagen kaum hinaus: Festzuhalten ist sowohl eine qualitative Verschiedenheit der zukünftigen von der gegenwärtigen Welt als auch ihre kategoriale Unterscheidung von der Wirklichkeit Gottes.⁴⁴⁴ Dadurch kann auch für den mit der Herrschaft Gottes verbundenen zentralen Begriff der »Gerechtigkeit Gottes« keine normative Beschreibung aus der biblischen Tradition gewonnen werden. In der biblischen Tradition gibt "es keinen einheitlichen und wohldefinierten Begriff von Gerechtigkeit ..., sondern Konfigurationen unterschiedlicher Elemente, in die jeweils besondere geschichtliche Erfahrungen der Gläubigen eingeflossen sind."⁴⁴⁵ Gerade die biblische Hoffnung auf die kommende Gerechtigkeit Gottes drückt sich ja in Metaphern aus oder hebt sich von konkreten Erfahrungen von Ungerechtigkeit ab. Was Gerechtigkeit – insbesondere Gottes Gerechtigkeit – konkret bedeutet, muß also jeweils in konkreten gesellschaftlich-sozialen Zusammenhängen neu entschlüsselt werden.⁴⁴⁶ Dies ist somit eine vorrangig sozialetische Problemstellung.⁴⁴⁷

In Bezug auf die Menschenrechte drückt sich die eschatologische Erwartung in der Hoffnung auf die sich durchsetzende Gerechtigkeit Gottes aus.

⁴⁴³ Vgl. Härle 1995, 604f.

⁴⁴⁴ Vgl. Härle 1995, 608; zu den ontologischen Problemen insgesamt ebd. 606-608.

⁴⁴⁵ Lienemann 1995, 13. Vgl. a. Lührmann 1984, 419 im Hinblick auf den neutestamentlichen Befund: "Rückblickend ergibt sich kein einheitlicher neutestamentlicher Begriff von Gerechtigkeit Auch die Verbindung der einzelnen Traditionskreise zum Kanon des Neuen Testaments ergibt keinen neu qualifizierten Gerechtigkeitsbegriff, wohl aber für die Theologie der Folgezeit, die sich jeweils am Kanon des Neuen (und des Alten) Testaments zu legitimieren hat, unterschiedliche Anknüpfungspunkte."

⁴⁴⁶ Vgl. Walzer 1994, 312f: "Justice is relative to social meanings. ... There cannot be a just society until there is a society; and the adjective just doesn't determine, it only modifies, the substantive life of the society it describes."

⁴⁴⁷ Vgl. zu Gerechtigkeit in der christlichen Tradition z.B. Lienemann 1995 u. Huber 1996, bes. 149-183.

Diese Hoffnung auf eine wachsende Gerechtigkeit ist aber überwiegend eine kontrafaktische Hoffnung, an der trotz vieler Unrechtserfahrungen in der gegenwärtigen Welt festgehalten wird. So bleibt diese Gerechtigkeit innerweltlich stets fragmentarisch, bietet in ihrer Fragmentarität aber dennoch Anlaß zur Hoffnung.⁴⁴⁸ Christliche Hoffnung geht davon aus, daß die Gerechtigkeit Gottes letztlich die Ungerechtigkeit überwindet. Christen sind deshalb dazu aufgerufen, sich sowohl für wachsende Gerechtigkeit, als auch für Menschen, die unter Ungerechtigkeit leiden, einzusetzen.⁴⁴⁹ Menschenrechte können so für Christen Zeichen der anbrechenden Gottes-herrschaft werden. Ihre zumindest punktuelle Verwirklichung kann zum Ansatzpunkt christlicher Hoffnung und Motor christlichen Engagements werden; ihre vielfältige Verletzung wird nicht zum Aufgeben des Engagements für Menschenrechte und eine bessere Welt führen.

Es führt aber keine gerade Linie von der Rechtsgeltung der Menschenrechte zum Reich Gottes. Christliche Hoffnung hält fest am qualitativen Unterschied der gegenwärtigen Welt vom zukünftigen Reich Gottes. Christliches Menschenrechtsverständnis ist deswegen kritisch gegenüber Geschichtsentwürfen, welche die Verwirklichung des »Reichs der Freiheit« verheißen.⁴⁵⁰ Es ist aber auch kritisch gegenüber der eigenen Tradition und ihrer Beschränkungen. Trotzdem die Gleichheit aller Menschen und die Verpflichtung zur Gerechtigkeit in einem alle Menschen gleichbehandelnden und als gleich anerkennenden Rechtssystem fester Bestandteil christlicher Schöpfungs- und Bundesvorstellungen sind, wurden diese in der christlichen Tradition immer wieder nicht durchgehalten und deshalb Menschen unterdrückt und ihrer Rechte beraubt. Christliche Hoffnung gründet sich so auch auf die Vorstellung, daß in der Herrschaft Gottes die Schöp-

⁴⁴⁸ Zur Bedeutung des Fragmentarischen vgl. Luther 1991, bes. 273.

⁴⁴⁹ Vgl. Huber/Tödt 1988, 179: "Daß anhand der Menschenrechte im Kontrast zu einer die Menschenwürde verletzenden Gegenwart eine humane Zukunft eingeklagt werden kann, gibt ihnen ihre Überzeugungskraft. Für Christen ist sie um so eindringlicher, als Jesus gerade den Armen, den Hungernden, den nach Gerechtigkeit Dürstenden die Teilhabe an der kommenden Herrschaft Gottes zugesagt hat."

⁴⁵⁰ Nach Huber/Tödt 1988, 177f "hat christliche Eschatologie zuallererst eine kritische Funktion gegenüber allen Geschichtsentwürfen, welche die von Menschen herbeigeführte vollkommene Verwirklichung des Reichs der Freiheit verheißen. Das gilt in gleicher Weise gegenüber Konzepten, die im Namen der Menschenrechte die Grenzen des den Menschen möglichen rechtlichen Zusammenlebens und Handelns überschreiten."

fung und damit die Gleichheit aller Menschen zum Ziel kommt, und daß dann der Bund mit allen Menschen zur Vollendung und Erfüllung kommt. Die Perspektive der Herrschaft Gottes nötigt deshalb immer wieder zur kritischen Reflexion der eigenen Praxis und deren Konformität mit den Prinzipien christlicher Tradition.

7.5 Ethische Perspektiven der theologischen Interpretation der Menschenrechte

Theologische Anthropologie korrespondiert in dem Verständnis jedes Menschen als Individuum mit einer unverlierbaren Menschenwürde mit der menschenrechtlichen Vorstellung des Menschen als Subjekt mit unveräußerbaren Rechten. Theologisch wird diese Menschenwürde als eine von Gott gewollte und geschenkte Menschenwürde beschrieben, die, obwohl sie in wissenschaftlicher Theorie und gesellschaftlicher Praxis immer wieder Menschen abgesprochen und durch menschliches Handeln immer wieder verletzt wird, kontrafaktisch dem Menschen zugesprochen wird und in der Herrschaft Gottes zur Vollendung kommen soll.

Diese jedem Menschen zugesprochene Menschenwürde befreit den Menschen davon, sich seine Würde selbst verdienen zu müssen. Das Wissen um die ständigen Verletzungen der Rechte anderer verpflichtet ihn aber gleichzeitig dazu, sich für die Würde anderer einzusetzen. Der christliche Auftrag zur Weltgestaltung nötigt dazu, sich für politische und gesellschaftliche Strukturen einzusetzen, in denen die Menschenrechte zur Geltung kommen, sowie Verletzungen der Menschenrechte entgegenzutreten. Dabei muß ein besonderes Augenmerk auf der Rechtsförmigkeit der gesellschaftlichen Strukturen liegen. Rechtliche Beziehungen – vor allem im Verhältnis der einzelnen zum Staat, aber auch der einzelnen untereinander – müssen den Prinzipien der Menschenrechte entsprechend geregelt sein; ebenso darf das Rechtssystem die Menschenwürde der einzelnen nicht verletzen. Dies gilt selbstverständlich für alle Ebenen rechtlich geregelten staatlichen Handelns, von der Kodifizierung der Grundrechte im Rechtssystem bis hin zur Anwendung der rechtlichen Regelungen auf der untersten Ebene staatlichen Handelns.

Die Verkündigung und das Handeln der Kirchen darf sich deshalb nicht auf ihre Mitglieder bzw. einen »Innenraum« der Kirchen beschränken, sondern muß sich auf alle Menschen und die Welt als ganze beziehen. Da Menschenrechte als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns und gesellschaftlicher Strukturen dienen, müssen Theologie und Kirchen Menschenrechte in der (theologischen) Sozialethik verorten und sie immer wieder in den gesellschaftlichen und politischen Dialog einbringen. Dabei

kommt den Menschenrechten eine besondere Funktion in einer theologischen Ethik des Politischen zu: Der Funktion der Menschenrechte als ethische Kriterien korrespondiert als ethisches Prinzip die Forderung nach Einhaltung und Gewährleistung der Menschenrechte in Staat und Gesellschaft. Die Strukturen von Staat und Gesellschaft und das Handeln staatlicher Organe sind so auf die Gewährleistung der Menschenrechte kritisch zu untersuchen; gleichzeitig müssen sie immer wieder auf das Prinzip der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet werden.

Dabei dürfen Kirchen und Theologie sich von der innerkirchlichen Geltung der Menschenrechte nicht suspendieren. Nicht nur dort, wo Kirchen an der allgemeinen Rechtsgestalt des Staates partizipieren, z.B. im Bereich kirchlichen Arbeitsrechts, müssen sie die Geltung von als Grundrechten kodifizierten Menschenrechten akzeptieren.⁴⁵¹ Menschenrechte können und sollen auch für den Umgang der Kirchen mit ihren Gliedern und den Umgang der Glieder untereinander Geltung haben.⁴⁵²

Die Menschenrechte nötigen Theologie und Kirchen aber auch zur kritischen Reflexion der eigenen Geschichte. In vielfältiger Weise hat die Theologie durch ihre Lehre und haben die Kirchen durch ihr Handeln und ihre Verkündigung zur Verletzung der Menschenrechte beigetragen. Dies kritisch aufzuarbeiten und für Gefahren der aktuellen Verletzung von Menschenrechten durch ihr Lehren und Handeln wachsam zu sein ist ständige Aufgabe von Kirchen und Theologie.⁴⁵³

Ein besonderer Impuls in der theologischen Interpretation der Menschenrechte liegt auf den Rechten der Armen, Schwachen und Ausgegrenzten. Von der Verwirklichung ihrer Rechte hängt nach christlichem Verständnis die Durchsetzung der Menschenrechte insgesamt ab. Gerade die Befreiungstheologie hat dies in der "Option für die Armen" ausgedrückt.⁴⁵⁴ Dies

⁴⁵¹ Vgl. Huber/Tödt 1988, 198f.

⁴⁵² Vgl. dazu den Versuch von Huber/Tödt 1988, 203-208, "Grundrechte des einzelnen in der Kirche und gegenüber der Kirche" (ebd., 203) zu formulieren.

⁴⁵³ An dieser Stelle sei nur hinzuweisen auf den Beitrag, den auch Kirchen und Theologie zu den Menschenrechtsverletzungen in der Zeit des Nationalsozialismus geleistet haben, und der durch die Schuldbekenntnisse der Kirchen – wie z.B. das »Stuttgarter Schuldbekenntnis« von 1945 – nur sehr unzureichend aufgearbeitet wurde. Hier, aber auch für andere Abschnitte der Kirchengeschichte, liegen umfangreiche Desiderate nicht nur der theologischen Forschung.

⁴⁵⁴ Die Lateinamerikanische Bischofskonferenz von Medellin im Jahre 1985 hat die "vorzugsweise Hinwendung zu den Armen" als Aufgabe der Kirche ausgesprochen,

ist in jüngster Zeit auch von den Kirchen in Deutschland aufgenommen worden, die ihre Verpflichtung für das Wohl Benachteiligter und Ausgegrenzter in der "vorrangigen Option für die Armen" neu ausgedrückt haben: "Die christliche Nächstenliebe wendet sich vorrangig den Armen, Schwachen und Benachteiligten zu. So wird die Option für die Armen zum verpflichtenden Kriterium des Handelns. ... In der Perspektive einer christlichen Ethik muß darum alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Dabei zielt die biblische Option für die Armen darauf, Ausgrenzungen zu überwinden und alle am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Sie hält an, die Perspektive der Menschen einzunehmen, die im Schatten des Wohlstands leben und weder sich selbst als gesellschaftliche Gruppe bemerkbar machen können noch eine Lobby haben. Sie lenkt den Blick auf die Empfindungen der Menschen, auf Kränkungen und Demütigungen von Benachteiligten, auf das Unzumutbare, das Menschenunwürdige, auf strukturelle Ungerechtigkeit. Sie verpflichtet die Wohlhabenden zum Teilen und zu wirkungsvollen Allianzen der Solidarität."⁴⁵⁵

In dieser »Option für die Armen« drückt sich eine Leitlinie einer christlichen Ethik der Menschenrechte aus: Sozial und wirtschaftlich Benachteiligte sind am wenigsten in der Lage, sich gegen Menschenrechtsverletzungen zur Wehr zu setzen; von der mangelhaften rechtlichen Absicherung sozialer Menschenrechte sind diese Menschen besonders betroffen. Dies gilt auch und gerade für die Situation in Deutschland, in der Menschenrechte als Schutz- und Abwehrrechte in vielen Bereichen rechtlich gut abgesichert sind, soziale Menschenrechte aber nur unzureichend. Auf die Verwirklichung dieser Gruppe von Menschenrechten müssen Kirchen und Theologie immer wieder drängen.

Der »vorrangigen Option für die Armen« geht es aber nicht nur um die sozialen Bedingungen eines menschenwürdigen Lebens für alle, sondern vor allem um die Ermöglichung des Subjektseins der gesellschaftlich Benachteiligten. Sie "darf nicht paternalistisch gedeutet und praktiziert werden. Sie zielt auf die Selbstverantwortung der Armen; sie will deren Aus-

vgl. dazu Gutierrez 1992, 333-342. Zur Sicht der Armut in der Befreiungstheologie allgemein vgl. Almeida 1991.

⁴⁵⁵ Kirchenamt der EKD u.a. 1997, 44f.

schluß von aktiver Teilhabe nicht verlängern, sondern beenden."⁴⁵⁶ Soziale Menschenrechte sollen gerade für Arme, Schwache und Benachteiligte die Funktion haben, zur Ausgestaltung ihrer Freiheit und ihrer vollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beizutragen. Bei der Verwirklichung sozialer Menschenrechte geht es also nicht nur um die Garantie der Bedingungen für ein menschenwürdiges Überleben, um die Gewährung eines Existenzminimums, sondern um die Ermöglichung der Gestaltung des eigenen Lebens in Freiheit und eigener Verantwortung.

Dies korrespondiert mit einem Verständnis der Menschenrechte, das die verschiedenen Dimensionen des Menschenrechtsgedanken relational interpretiert. Freiheit, Gleichheit und Teilhabe sind so nicht isoliert voneinander zu betrachten. Damit kann keine Dimension gegen eine andere ausgespielt werden; das Maß der Verwirklichung der Menschenrechte hängt immer vom Maß der Verwirklichung aller drei Dimensionen zusammen ab. Eine Überbetonung einer Dimension – wie z.B. in den westlichen Demokratien der Dimension der Freiheitssicherung oder in sozialistisch geprägten Staaten die Betonung der Gleichheitsdimension – kann also theologisch nicht als ein besonders hohes Maß der Verwirklichung der Menschenrechte angesehen werden. Es ist im Gegenteil als ein defizitäres Menschenrechtsverständnis zu bezeichnen. Dies muß die Theologie immer wieder deutlich machen, um zu einem ausgewogeneren Menschenrechtsverständnis und somit einem größeren Maß der Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen.

7.6 Soziale Menschenrechte in den Verlautbarungen der EKD

Eine theologische Konzeption der Menschenrechte ist bisher in Verlautbarungen der EKD nur ansatzweise vorhanden, teilweise fehlt sie völlig. Kirchliche Verlautbarungen haben zwar einen nicht geringen Einfluß auf die Rezeption des Menschenrechtsgedankens durch die Theologie ausgeübt. Allen voran ist hier auf die Thesenreihe "Die Menschenrechte im ökumenischen Gespräch" von 1975 zu verweisen, die auch im ÖRK intensiv diskutiert wurde.⁴⁵⁷ Der seit damals weitergeführte theologische Diskurs fand aber kaum einen Niederschlag in kirchlichen Dokumenten. Dies wird vor

⁴⁵⁶ Huber 1996, 194; vgl. a. Schäfer 1998, 207: "Wesentliches Merkmal der Option für die Armen ist ... ihr partizipatorischer Charakter."

⁴⁵⁷ Kirchenamt der EKD 1979; zur Diskussion im ÖRK vgl. ebd., 7 und Huber/Tödt 1988, 57-60.

allein an dem nach wie vor sehr spannungsreichen Verhältnis der sozialen Menschenrechte zu den klassischen Schutz- und Freiheitsrechten deutlich.

Die oben angesprochene Thesenreihe von 1975 betont die Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses von Freiheit und Gleichheit bei der Verwirklichung der Menschenrechte: "In Wirklichkeit bedingen sich Freiheit und Gleichheit ... gegenseitig. Eine Freiheit, die nur wenigen gewährt wird, verdient diesen Namen nicht, und eine Gleichheit, die nur in gleichmäßiger Unfreiheit besteht, widerspricht der Idee der Menschenrechte ebenfalls. Deshalb verlangt diese, daß die staatliche Ordnung ein fruchtbares Spannungsverhältnis zwischen den beiden Prinzipien schafft."⁴⁵⁸

Die Erklärung geht davon aus, daß in den westlichen Industriestaaten eine besondere Notwendigkeit dafür besteht, an der Ausgestaltung der sozialen Menschenrechte zu arbeiten. Darin sieht sie die Aufgabe der "Politik des modernen Sozialstaates"⁴⁵⁹. Die einseitige Überbetonung der Freiheitsrechte in der westlichen Tradition wird wahrgenommen und dementsprechend gefordert, "den Zusammenhang der sozialen Rechte und Pflichten neu zu durchdenken und zu betonen."⁴⁶⁰ Ebenso wird die Bezogenheit der Menschenrechte auf Individualität und Sozialität unterstrichen und deshalb "jede individualistische Verengung der Menschenrechte"⁴⁶¹ abgelehnt. Mit dieser Erklärung ist die politische Kontroverse um Freiheits- und Gleichheitsrechte überwunden, die Reflex der Blockkonfrontation zwischen kapitalistischer und sozialistischer Welt war. Nicht im Blick der Verfasser und Verfasserinnen der Erklärung war allerdings die dritte Dimension des Menschenrechtsbegriffes, nämlich die der Teilhaberechte. Dadurch verbleiben weite Teile der Erklärung im statischen Modell der Zuordnung von Rechts- und Sozialstaat und der Aufteilung der Menschenrechte auf diese beiden Bereiche der Politik.

Die Bedeutung des Grundgesetzes und damit der Grundrechte im deutschen Rechtssystem wird in der Denkschrift der EKD "Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie – Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe" von 1985 thematisiert.⁴⁶² Sie folgt im wesentlichen der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes in der einseitigen Betonung der Freiheitsrechte, indem sie diese mit der Gesamtheit der Menschenrechte

⁴⁵⁸ Kirchenamt der EKD 1979, 15.

⁴⁵⁹ Ebd.

⁴⁶⁰ Ebd., 18.

⁴⁶¹ Ebd., 24.

⁴⁶² Kirchenamt der EKD 1985.

identifiziert: "Die Menschenrechte sind als Grundrechte in unsere Verfassung, das Grundgesetz, eingegangen."⁴⁶³ Als "spezifische Zielsetzung" der Grundrechte wird "die Respektierung eines Freiheitsraumes für die Bürger" angesehen.⁴⁶⁴ Konsequenz zu dieser Grundrechtskonzeption werden die Grundrechte allein auf das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat bezogen.

Eine soziale Dimension ergibt sich erst mittelbar aus der Geltung der Grundrechte, indem diese "Ausgangspunkt für soziale Verpflichtungen des Staates"⁴⁶⁵ sind. So hat der Staat mit der Entwicklung sozialer Rechte "dafür zu sorgen, daß die Bürger ihre Rechte auch wahrnehmen können."⁴⁶⁶ Die Anerkennung sozialer Menschenrechte und die Wahrnehmung der Defizite in der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes liegen so jenseits des Horizontes dieser Denkschrift.

Die neue Weltgemeinschaft nach der Überwindung des Ost-West-Konfliktes wird in der Erklärung "Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis" der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst von 1993 in den Blick genommen. Der in dieser Weltgemeinschaft "unabdingbare globale Dialog über Menschenrechte"⁴⁶⁷ nötigt die Verfasserinnen und Verfasser gleichzeitig zu einem Überdenken der Menschenrechtspolitik Deutschlands, der eine ressortübergreifende Dimension fehlt⁴⁶⁸.

Eine systematische Entfaltung der Menschenrechte, wie sie der Thesenreihe von 1975 zugrundeliegt, fehlt leider in der Erklärung von 1993. In manchen Bereichen fällt sie deshalb hinter schon vorher gewonnene Erkenntnisse zurück. Dies ist besonders bei der Betonung der Freiheitsrechte der Fall: "Nur die bürgerlichen und politischen Rechte begründen unmittelbar wirksame Rechtsansprüche. Sie bilden insofern bisher den harten Kern der Menschenrechte. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichten den Staat lediglich, eine der Verwirklichung dieser Rechte dienliche Politik zu betreiben."⁴⁶⁹

⁴⁶³ Ebd., 32.

⁴⁶⁴ Ebd.

⁴⁶⁵ Ebd., 33.

⁴⁶⁶ Ebd.

⁴⁶⁷ Kirchenamt der EKD 1993, 11.

⁴⁶⁸ Vgl. ebd., 12.

⁴⁶⁹ Ebd., 6. Ähnlich ebd., 11, wo jedoch von der Wichtigkeit der "Einbeziehung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte" gesprochen wird, ohne dies jedoch zu konkretisieren.

Damit wird die früher betonte Zusammengehörigkeit der verschiedenen Dimensionen wieder aufgegeben. Nichtsdestotrotz läßt sich aber auch ein Erkenntnisfortschritt feststellen, vor allem in der Dimension der Teilhabe und der Kenntnisnahme der zunehmenden sozialen Spannungen in den Industriestaaten. So wird die "Besorgnis über die Zukunft der Menschenrechte auch in den Industrieländern" ausgedrückt und eine "selbstkritische Aufarbeitung der Menschenrechtslage in den Industrieländern (neue Armut, neue antidemokratische Bewegungen)" gefordert.⁴⁷⁰ Ebenso wird gesehen, daß formaldemokratische Strukturen allein über die Sicherung der Menschenrechte noch nichts aussagen, sondern die Dimension der Teilhabe aller Menschen auch am politischen System ausgebaut werden muß: "Eine auf Wahlen nach »westlichem« Vorbild fixierte und nicht selten darauf beschränkte politische Demokratisierung reicht nicht aus. Erforderlich ist eine »Demokratisierung in die Tiefe«, die über die bisher erkennbaren politischen Transformationsansätze hinausgeht und die Schaffung eines gesellschaftlichen Gegengewichts gegenüber dem Staat (zivilgesellschaftliche Strukturen) einschließt."⁴⁷¹

Ansätze einer theologischen Konzeption der Menschenrechte finden sich auch im gemeinsam vom Rat der EKD und von der Deutschen Bischofskonferenz verantworteten Wort "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" von 1997. Hier sind die Menschenrechte theologisch beschrieben als "Ausdruck der Würde, die allen Menschen auf Grund ihrer Gottebenbildlichkeit zukommt."⁴⁷² Sodann werden Menschenrechte differenziert in "drei Arten von Rechten"⁴⁷³, nämlich individuelle Freiheitsrechte, politische Mitwirkungsrechte sowie wirtschaftlich-soziale und kulturelle Teilhaberechte. Fehlt in dieser Aufteilung der Menschenrechte schon die Dimension der Gleichheit, wird in der weiteren Ausformulierung der Rechte auch die Relationalität der Menschenrechte kaum berücksichtigt. Zwar wird konstatiert, daß die "Wahrnehmung der individuellen Grundrechte ... in vielen Fällen erst möglich [wird] durch soziale Teilhabechancen"⁴⁷⁴, diese Erkenntnis schlägt sich aber nur in dem Bekenntnis zum Sozialstaat nieder, dem "ein eigenständiger moralischer

⁴⁷⁰ Ebd., 11.

⁴⁷¹ Ebd., 10.

⁴⁷² Kirchenamt der EKD u.a. 1997, 52.

⁴⁷³ Ebd., 53.

⁴⁷⁴ Ebd., 54.

Wert"⁴⁷⁵ zugesprochen wird. Immerhin wird mit der "christlichen Option für die Armen, Schwachen und Benachteiligten" hingewiesen auf die "Pflicht der Starken, sich der Rechte der Schwachen anzunehmen."⁴⁷⁶

Die gewählten Beispiele kirchlicher Verlautbarungen zur Menschenrechtsthematik machen deutlich, daß die kirchliche Behandlung der Menschenrechte der Komplexität der Thematik kaum angemessen ist. Zwar haben die protestantischen Kirchen ihre Frontstellung gegen die Menschenrechte gemeinsam mit der Theologie überwunden, eine über die bloße Forderung nach größerer Verwirklichung der Menschenrechte hinausgehende ethische Konzeption findet sich allerdings nur in Ansätzen.

Hier muß eine – bisher weitgehend fehlende – sozialetische Analyse des Maßes und der Bedingungen der Verwirklichung der Menschenrechte hinzukommen, um die Problematik der interdependenten Funktionalität der Menschenrechte adäquat beschreiben und so Leitlinien und Vorschläge für die bessere Verwirklichung der Menschenrechte entwickeln zu können.

7.7 Die Arbeit an der Konkretisierung und Verwirklichung sozialer Menschenrechte als sozialetische Aufgabe

Die theologische Interpretation betont die Wichtigkeit der Verwirklichung gerade der sozialen Menschenrechte. Die sozialetische Beurteilung gesellschaftlicher Systeme muß so ihr besonderes Augenmerk auf die sozialen Bedingungen des Lebens in Menschenwürde legen. Überall da, wo Menschen von der Teilhabe an den gesellschaftlichen Lebensmöglichkeiten ausgeschlossen sind, wo Armut die Freiheit zur Gestaltung des eigenen Lebens beschneidet und wo extreme Ungleichheit herrscht, sind deshalb Kirchen und Christen herausgefordert, für die stärkere Verwirklichung der sozialen Menschenrechte einzutreten.

In der Bezogenheit der Menschenrechte auf Individualität und Sozialität und in ihrer Funktion der Ermöglichung und Sicherung der drei Bereiche Freiheit, Gleichheit und Teilhabe wird allerdings deutlich, daß die Sozialethik die Verwirklichung sozialer Menschenrechte nicht isoliert fordern kann. Immer muß die sozialetische Reflexion die Menschenrechte als Ganzes im Blick behalten. Eine einseitige Auslegung der Menschenrechte als Freiheits- oder als Sozialrechte muß von daher abgewehrt werden, der Einsatz für soziale Menschenrechte ist immer im Kontext der Gesamtheit der Menschenrechte zu betrachten.

⁴⁷⁵ Ebd.

⁴⁷⁶ Ebd.

In den von der Tradition der Menschenrechte als Freiheits- und Abwehrrechte geprägten westlichen Demokratien ergibt sich dennoch die Notwendigkeit, besonders das Maß der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte sozialetisch zu untersuchen. Ist somit in Deutschland die Absicherung der individuellen Menschenrechte als Grundrechte weitgehend gegeben, bestehen hier bei den sozialen Menschenrechten Defizite. Der Sozialethik stellt sich deshalb die Aufgabe, zu untersuchen, ob diese Defizite sich in der konkreten gesellschaftlichen Wirklichkeit als soziale Benachteiligungen und Ausgrenzungen manifestieren, und ob eine stärkere grundrechtliche Absicherung sozialer Rechte dem entgegenwirken kann. Aufgrund der Interdependenz der verschiedenen Funktionen der Menschenrechte wirkt sich eine stärkere Betonung der bisher vernachlässigten sozialen Menschenrechte auch auf die gesamte Menschenrechtssituation aus. Eine Verbesserung der Absicherung sozialer Menschenrechte meint deshalb keine Beschneidung von Freiheits- und Abwehrrechten, sondern zielt auf eine höhere Verwirklichung der Menschenrechte insgesamt.

Mehr noch als bei den individuellen Freiheits- und Abwehrrechten muß bei der Untersuchung der sozialen Rechte die konkrete gesellschaftliche Situation berücksichtigt werden. Gerade die sozialen Menschenrechte können nicht abstrakt, abgehoben von gesellschaftlicher Wirklichkeit formuliert werden. Die Unterschiede in der sozialen Wirklichkeit und der kulturellen Prägung verschiedener Staaten verlangen bei der Untersuchung der sozialen Menschenrechte ein genaues Eingehen auf die gesellschaftlichen Kontexte und Rahmenbedingungen des jeweils untersuchten Systems.

Die vorliegende Arbeit konkretisiert die Untersuchung der sozialen Menschenrechte auf das »Recht auf Wohnen« in Deutschland. Konkret sollen die soziale Verfassung und die soziale Wirklichkeit Deutschlands daraufhin überprüft werden, ob dieses soziale Recht gewährleistet ist oder ob Defizite in dieser Hinsicht bei der Wahrung der Menschenwürde der Bürgerinnen und Bürger Deutschlands bestehen. Dabei ist das Vorhandensein von menschenwürdigem Wohnraum für den einzelnen und der Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zur sozialen Ressource »Wohnraum« Bedingung für das physische Überleben genauso wie für die Möglichkeit der Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen insgesamt. Beispielhaft können so am Recht auf Wohnen die Bedingungen für die menschenwürdige Gestaltung des Sozialsystems insgesamt deutlich werden.

Nach der Untersuchung des Maßes der Verwirklichung des Rechts auf Wohnen sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie eine bessere Durchsetzung dieses sozialen Rechts im politischen, rechtlichen und sozialen System

Deutschlands erreicht werden kann. Dabei muß die sozialetische Untersuchung ebenso das kirchliche Handlungsfeld der Diakonie mit berücksichtigen. Gerade eine Diakonie, die sich als Anwältin der Benachteiligten versteht, ist mit dazu aufgerufen, zur besseren Verwirklichung der sozialen Menschenrechte beizutragen. Die Überprüfung der Leitlinien diakonischer Arbeit und der diakonischen Praxis der Hilfestellung auf dem traditionellen Feld der diakonischen Arbeit mit Wohnungslosen ist so Ziel der Reflexion des eigenkirchlichen Bereiches.

III. PROBLEMEBENEN DES RECHTS AUF WOHNEN IN DEUTSCHLAND

8. »Wohnen« als Grundbedürfnis und soziales Menschenrecht

Schon rein physisch ist eine Unterkunft als Schutz vor der Witterung überlebensnotwendig. Ohne eine Unterkunft ist der Mensch Kälte, Feuchtigkeit und Unruhe in einem Maße ausgesetzt, das innerhalb kurzer Zeit lebensbedrohliche Krankheiten auslösen kann. Die Möglichkeit ein »Dach über dem Kopf« zu haben, sich jederzeit in einen beheizbaren Raum zurückziehen zu können, ist allerdings nur die minimalste Form einer Unterkunft. Zu diesem physischen Schutz kommt eine Vielzahl von sozio-kulturellen Faktoren hinzu, die das »Wohnen« ausmachen. Diese Faktoren müssen angemessen befriedigt werden, damit die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben gegeben sind. Auch in diesem sozio-kulturellen Sinne ist »Wohnen« ein elementares Grundbedürfnis.⁴⁷⁷ Dabei unterliegen die Bedingungen, die eine Unterkunft zu »angemessenem Wohnraum« machen, einem starken kulturellen, historischen und sozialen Wandel.⁴⁷⁸ Hinzu kommen die für verschiedene Lebensphasen und -formen sehr unterschiedlichen Anforderungen an angemessenen Wohnraum; insbesondere für Familien mit Kindern als auch für ältere Menschen bestehen höhere Anforderungen als für z.B. Singles oder kinderlose (Ehe-) Paare.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Vgl. Hanesch u.a. 1994, 161f: "Nach unserem kulturellen Verständnis erfüllt »Wohnen« sozial-räumliche Bedürfnisse, die genauso elementar sind wie das Bedürfnis nach Essen und Kleidung. Zum Wohnen gehört nicht nur der Schutz vor der Witterung, sondern auch die Befriedigung des Bedürfnisses nach Geborgenheit, Geselligkeit, Alleinsein und Besinnung. Eine ausreichende Wohnraumversorgung ist eine unabdingbare Voraussetzung für Selbstverwirklichung, Lebensglück und Wohlbefinden. Menschen mit mangelnder Versorgung mit dem Gut »Wohnen« wird ein elementares Grundbedürfnis versagt."

⁴⁷⁸ Vgl. zur Sozialgeschichte der Familie in West- und Mitteleuropa unter Berücksichtigung auch der Wohnverhältnisse z.B. Sieder 1987, dort auch weitere Literatur.

⁴⁷⁹ Zu den besonderen Anforderungen eines altengerechten Wohnens vgl. z.B. EAF 1991, 51.

8.1 Kriterien für »angemessenen Wohnraum«

Neben einem möglichst großen Schutz vor Umwelteinflüssen⁴⁸⁰ soll Wohnraum vor allem dazu dienen, eine eigene, private Sphäre zu konstituieren, die weitgehend vor ungewollten Zugriffen von außen schützt. Diese Privatsphäre ist unabdingbar für die Entwicklung der eigenen Persönlichkeit und das eigene psychische Gleichgewicht.⁴⁸¹ Um diese Funktion erfüllen zu können, muß der Wohnraum eindeutig zur Umwelt hin abgeschlossen bzw. abschließbar sein.⁴⁸²

Der eigene Wohnraum ist für die meisten Menschen ihr Lebensmittelpunkt, in dem sie auch quantitativ die meiste Zeit verbringen. Gerade für Familien und andere familiäre Lebensformen ist die Wohnung der Ort, an dem die Familie bzw. die familiäre Lebensform sich konstituiert und das vielfältige Beziehungsgeflecht zwischen Partnerinnen und Partnern sowie Eltern und Kindern entsteht und gepflegt wird. "Die Familie ist eine soziale Gruppe. Die Wohnung stellt für sie ein »multi-user-setting« dar, in dem sich nicht nur die Frage stellt, ob dasselbe für die einzelnen Familienmitglieder günstig ist, sondern es kommt als weiteres die Frage hinzu, ob die Wohnung auch ein geeigneter Rahmen für die vielfältigen sozialen Wechselbeziehungen innerhalb der betreffenden Gruppe ist."⁴⁸³ Auch eine Vielzahl von sozialen Kontakten zu Nachbarn, Freunden, Kollegen und Verwandten findet innerhalb dieses Wohnraumes statt.

⁴⁸⁰ Vgl. Flade 1994, 30: "physiologische-biologische Bedürfnisse nach Wärme, Licht, Ruhe, Erholung und Schlaf".

⁴⁸¹ Flade 1994, 30, beschreibt "das Bedürfnis nach Privatheit im Sinne der Zugangskontrolle zum eigenen Selbst, d.h. die Möglichkeit, zwischen Alleinsein und Zusammensein je nach Situation und individueller Befindlichkeit frei wählen zu können. Ein Mangel an Zugangskontrolle zum eigenen Selbst kann bedeuten: zu viel Alleinsein bzw. Einsamkeit oder unerwünschtes gezwungenes Zusammensein, d.h. keine Möglichkeit, eine Tür hinter sich zumachen zu können". Vgl. a. Brill 1991, 102.

⁴⁸² Da dies nur der Fall ist, wenn es sich bei dem Wohnraum um eine Wohnung handelt, wird im folgenden bei der Rede von »angemessenem Wohnraum« im allgemeinen eine abgeschlossene Wohnung als Standard impliziert. Auch Wohnraum, der diesem Kriterium nicht entspricht, wie z.B. Wohnraum mit Gemeinschaftseinrichtungen in Wohnheimen, kann angemessen sein – wichtig ist dabei jedoch, daß er als angemessen von den Bewohnerinnen und Bewohnern beurteilt wird und nicht von anderer Seite. Zu dem davon zu unterscheidenden rechtlichen Begriffs des Wohnraumes vgl. Böhle 1994, 35-39.

⁴⁸³ Flade 1994, 31; vgl. a. Wingen 1994, 246f.

Für bestimmte Personengruppen, z.T. abhängig von bestimmten Lebensphasen, kommen zusätzliche Bedürfnisse hinzu⁴⁸⁴: Für Familien mit Kindern bestehen ein hohes Bedürfnis nach Sicherheit für die Kinder innerhalb der Wohnung und die hohen Anforderungen von heranwachsenden Kindern nach Möglichkeiten zur Aneignung der Wohnumwelt.⁴⁸⁵ Noch einmal höhere Anforderungen an die Wohnungsausstattung haben Familien mit behinderten Kindern, Menschen mit Behinderungen und z.T. ältere Menschen, die in ihrer Beweglichkeit eingeschränkt oder auf Bewegungshilfen angewiesen sind.

Da die Anforderungen an Wohnraum ein komplexes Gefüge bilden, ist die Bestimmung eindeutiger Kriterien, die Wohnraum »angemessen« erscheinen lassen, schwierig. In den Sozialwissenschaften wurden als Kriterien die Wohnungsgröße, Anzahl der Zimmer in Bezug auf die Haushaltsgröße und die Wohnungsausstattung herausgearbeitet. Die Mindestanforderung an Wohnraum gehen dabei auf die Empfehlungen des Deutschen Städtetages zurück, der »unzumutbaren Wohnraum« als Wohnraum definiert, "der nicht die Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse erfüllt ... oder der außergewöhnlich beengt ist."⁴⁸⁶ Daraus wurde als festes Kriterium für die Mindestgröße einer Wohnung die Formel »ein Wohnraum pro Person« entwickelt.⁴⁸⁷ Hierbei wird die Küche nicht mitgezählt, strittig ist, ab welchem Alter Kleinkinder voll mitgerechnet werden.⁴⁸⁸ Schwieriger ist die flächenmäßige Mindestgröße einer Wohnung zu bestimmen. Der Deutsche Städtetag zitiert in seinen Empfehlungen die Bremer Verwaltungsanordnung zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus vom 19.12.1984, nach der Wohnraum »außergewöhnlich beengt« ist, wenn er 25% unter den im Gesetz angegebenen Mindestgrößen für den sozialen Woh-

⁴⁸⁴ Vgl. dazu die Beschreibung der Abhängigkeit der Anforderungen an Wohnraum vom Familienzyklus bei BMJFG 1975, 34-41.

⁴⁸⁵ Vgl. z.B. Wingen 1994, 246: "Für das Kleinkind stellt die Wohnung dabei i.a. wohl fast den einzigen Erlebnis- und Erfahrungsraum überhaupt dar." Zu Anforderungen an »familiengerechte Wohnungen« und ein gerade für Familien mit Kindern wichtiges »familiengerechtes Wohnumfeld« vgl. BMFuS 1992 (b), 81-84.

⁴⁸⁶ Deutscher Städtetag 1987, 15.

⁴⁸⁷ Vgl. z.B. Hanesch u.a. 1994, 163.

⁴⁸⁸ Der Deutsche Städtetag macht Ausnahmen für Familien mit Kleinkindern bis zum vollendeten 6. Lebensjahr, in der Armutsuntersuchung des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes werden alle Personen, die in einem Haushalt leben, mitgezählt, vgl. Hanesch u.a. 1994, 163.

nungsbau liegt.⁴⁸⁹ In den meisten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen wird die flächenmäßige Wohnungsgröße jedoch nicht berücksichtigt.

Als Mindestkriterien einer angemessenen Wohnraumausstattung gelten die Ausstattung mit eigenem Bad, WC und Zentralheizung, wobei für das Gebiet der neuen Bundesländer letzteres Kriterium kaum berücksichtigt wird, da dort dieser Standard in großem Maße bisher nicht verwirklicht wurde.⁴⁹⁰

Die Wohnung insgesamt ist in ein soziales Umfeld eingebettet, das ebenfalls erheblich zur Wohnqualität beiträgt. Hierbei spielt eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, wie Lage und soziale Schichtung des Wohngebietes, die Art der Bebauung, Spielmöglichkeiten für Kinder, die Lärmbelästigung durch äußere Einflüsse, die Erreichbarkeit mittels öffentlichem Nahverkehr bzw. dem Auto, die Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten, Behörden und Ämtern und die Nähe zu potentiellen Arbeitsplätzen etc. Hier allgemeingültige Kriterien für ein »angemessenes Wohnumfeld« oder »menschwürdige Wohnbedingungen« aufstellen zu wollen, wäre kaum durchführbar. Zu sehr hängen das Wohlbefinden in einem gegebenen Wohnumfeld auch von persönlichen Präferenzen und von der zufälligen Zusammensetzung der Nachbarschaft ab.⁴⁹¹

Dennoch können bestimmte Kriterien als ausschlaggebend dafür angesehen werden, ein Wohnumfeld zumindest als gänzlich oder bedingt untauglich für angemessene Wohnbedingungen einstufen zu können. Dazu gehören z.B. die Lage des Wohnraumes in einem Gewerbegebiet, Gesundheit und Wohlbefinden beeinträchtigende Umwelteinflüsse, etwa eine unzulässig hohe Lärmbelästigung oder Umweltgifte in Luft und Boden, und eine unzumutbar schwierige Erreichbarkeit mittels öffentlichem Nahverkehr oder Auto. Wohngebiete, die den Charakter von »sozialen Brennpunkten« haben, z.B. Baracken- oder reine Obdachlosensiedlungen, müssen als sehr problematisch angesehen werden; besonders hier sind soziale Dienste unabdingbar, um die anstehenden Probleme bearbeiten zu können.

Einen hohen Stellenwert hat die Wohnumgebung für Familien mit Kindern, die eine »kindgerechte Wohnumgebung« brauchen. Nicht angemessen ist für sie ein Wohnumfeld, in dem ausreichende und dem Alter der Kinder

⁴⁸⁹ Vgl. Deutscher Städtetag 1987.

⁴⁹⁰ Vgl. Hanesch u.a. 1994, 164.

⁴⁹¹ Vgl. z.B. BMFuS 1992 (a), 73-77.

entsprechende Spiel- und Freizeitmöglichkeiten sowie erreichbare Kindergärten und Schulen fehlen.⁴⁹²

8.2 Auswirkungen von Wohnungslosigkeit⁴⁹³

Selbst in einer »mobilen Gesellschaft« bedeutet ein Umzug in eine andere Wohnung immer einen zumindest teilweisen Abbruch sozialer Beziehungen und eine mit vielen Verunsicherungen einhergehende Neuorientierung. In weit höherem Maße als ein Umzug bedeutet aber ein Wohnungsverlust ohne die Neugewinnung angemessenen Wohnraumes einschneidende negative psychosoziale Folgen.⁴⁹⁴ Der Verlust der eigenen Privatsphäre und des eigenen Lebensmittelpunktes sowie die Verunsicherung durch Wegfall der gewohnten Umgebung, der alltäglichen Lebensbezüge und den Verlust zumindest der kurzfristigen Zukunftsperspektive haben eine starke destabilisierende Wirkung. Tritt bei einem Umzug an Stelle des alten sozialen Umfeldes ein neues, in dem prinzipiell neue soziale Kontakte geknüpft werden können, so bedeutet demgegenüber ein Wohnungsverlust den Abbruch sozialer Beziehungen ohne die Möglichkeit, einen adäquaten Ersatz dafür zu schaffen. Der Wohnungsverlust bedeutet für die meisten Menschen ein kritisches Lebensereignis, das unter Umständen sogar traumatisierend wirken kann.

Nach dem Verlust einer Wohnung, vor allem nach mehrmaligen Wohnungsverlusten oder bei länger andauernder Wohnungslosigkeit, ist die Neugewinnung einer Wohnung mit allergrößten Schwierigkeiten verbunden. Mit der Wohnungslosigkeit ist oftmals eine Stigmatisierung der Betroffenen verbunden. Private und oft auch öffentliche Vermieter vergeben ihre Wohnung kaum an Wohnungslose. Auch ein neuer Arbeitsplatz ist ohne den Nachweis eines festen Wohnsitzes nur schwer zu finden.

Darüber hinaus geht der Verlust eines festen Wohnsitzes auch mit der Einschränkung von bürgerlichen Rechten und einer diskriminierenden Behandlung durch gesellschaftliche und staatliche Institutionen einher. So ist z.B. das Recht auf Teilnahme an Wahlen durch die Registrierung in

⁴⁹² Vgl. z.B. BMFuS 1992 (b), 83f.

⁴⁹³ In einem ersten Überblick soll an dieser Stelle zunächst allgemein auf die Auswirkungen von Wohnungslosigkeit aufgezeigt werden. Eine genauere Betrachtung der Problematik mit einem Überblick über den bisherigen Stand der Forschung erfolgt dann im Zusammenhang des Kapitel 9.

⁴⁹⁴ Den Zusammenhang von Wohnungslosigkeit und psychischen Erkrankungen zeigt z.B. Eichenbrenner 1991, 87 auf.

Wahllisten nur mit einem festen Wohnsitz möglich. Insgesamt ist die Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ohne festen Wohnsitz nur sehr eingeschränkt möglich.

8.3 Grund- bzw. menschenrechtliche Absicherung des Wohnraumes

Durch den Verlust der Wohnung wird ein Mensch in allen Bereichen betroffen, die durch die Menschenrechte gesichert werden sollen. Der Wohnungsverlust bedeutet eine extrem schwerwiegende Einschränkung seiner Privatheit und hat damit eindeutig negative Auswirkungen auf die Persönlichkeit. Die Teilhabe Wohnungsloser am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben wird extrem erschwert. Wohnungslose Frauen und Männer erfahren eine Ungleichbehandlung durch Behörden, Arbeitgeber und Vermieter gegenüber denen, die einen festen Wohnsitz haben. Auch die Freiheit der Lebensführung ist durch Wohnungslosigkeit extrem eingeschränkt. »Wohnen« muß deshalb als ein "unbestrittenes Grundbedürfnis"⁴⁹⁵ angesehen werden, dessen unzureichende Erfüllung schwerwiegende Beeinträchtigungen der personalen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Existenz des Menschen zur Folge hat. Damit erfüllt der Anspruch auf angemessenen Wohnraum die Kriterien⁴⁹⁶, um als Menschenrecht anerkannt zu werden.

Tatsächlich ist das Recht auf eine Wohnung schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgeschrieben worden.⁴⁹⁷ Auch in den meisten Abkommen und Erklärungen zu sozialen Menschenrechten ist das Recht auf angemessenen Wohnraum explizit oder implizit enthalten, meist im Zusammenhang mit einem »Recht auf soziale Sicherheit«.⁴⁹⁸ Wie andere soziale Menschenrechte ist es aber nicht als einklagbares Recht juristisch abgesichert; gerade in den rechtsverbindlichen Konventionen wie z.B. der EMRK fehlt es.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Hanesch u.a. 1994, 161.

⁴⁹⁶ S.o., Kap. 5 dieser Arbeit.

⁴⁹⁷ Vgl. Art. 25 Abs. 1 AEM: "Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet" (Simma/Fastenrath 1992, 9).

⁴⁹⁸ Vgl. z.B. Art. 11 Abs. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Art. 15 Abs. 4 Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989.

⁴⁹⁹ S.o. Kap. 3.2 dieser Arbeit.

Die UN-Conference on Human Settlements 1996 in Istanbul (Habitat II) hat das Recht auf Wohnen wieder aufgegriffen. Eines ihrer Hauptziele war, die Sicherung einer angemessenen Unterkunft für alle voranzutreiben.⁵⁰⁰ Der bedeutendste Erfolg dieser Konferenz bestand in der Festschreibung des Rechts auf Wohnen im Abschlußdokument.⁵⁰¹ Da dieses Dokument allerdings nicht völkerrechtlich verbindlich ist, und auch keine Sanktionen bei einer Verletzung des Rechts auf Wohnen vorgesehen sind, kann der Fortschritt hin zu einer Verwirklichung dieses Rechts nur als bescheiden angesehen werden.⁵⁰² Die wirklichen Erfolge von Istanbul bestanden eher in der Überwindung der Konfrontation zwischen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen sowie der Einbeziehung der Kommunen in die Beratungen und bei der Umsetzung des Aktionsprogramms.⁵⁰³

Auch das deutsche Grundgesetz kennt kein Recht auf angemessenen Wohnraum. Die von Art. 13 Abs. 1 GG garantierte Unverletzlichkeit der Wohnung⁵⁰⁴ ist "als negatorisches Grundrecht ein Abwehrrecht gegen fremdes Eindringen in die Wohnung."⁵⁰⁵ Dieses Grundrecht soll "dem Einzelnen im Hinblick auf seine Menschenwürde und im Interesse seiner freien Entfaltung einen elementaren Lebensraum ... gewährleisten".⁵⁰⁶ Nach allgemeiner Auffassung läßt sich aber aus ihm keine institutionelle Garantie ableiten: "Die Vorschrift des Art. 13 GG gewährleistet nicht etwa den Bestand von Wohnräumen, sondern knüpft hieran als Voraussetzung für die Grundrechtsausübung an. Deshalb läßt sich in das Grundrecht auf

⁵⁰⁰ Vgl. die auf der Habitat II-Konferenz verabschiedete ISTANBUL DECLARATION ON HUMAN SETTLEMENTS, 1996, 1.: "... to endorse the universal goals of ensuring adequate shelter for all and making human settlements safer, healthier and more livable, equitable, sustainable and productive."

⁵⁰¹ "We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing ...", ebd., 3.

⁵⁰² Vgl. Siebold 1996, 229f.

⁵⁰³ Vgl. ebd., 231f.

⁵⁰⁴ Der Begriff der »Wohnung« umfaßt neben eigentlichem Wohnraum auch Betriebs- und Geschäftsräume; vgl. zum Schutzbereich des Art. 13 GG z.B. Herdegen 1993, 19-24.

⁵⁰⁵ Herdegen 1993, 11. Zur geschichtlichen Entwicklung dieses Rechts vgl. ebd., 8-11.

⁵⁰⁶ BVerfGE 42, 212 (219). Vgl. a. BVerfGE 89, 1 (6): "Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. Der Einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen."

Unverletzlichkeit der Wohnung keine Verpflichtung des Staates zur Schaffung angemessenen Wohnraumes oder ein Gesetzgebungsauftrag zugunsten eines sozialen Mietrechts hineinlesen."⁵⁰⁷ Auch der Vorbehalt bei einer "Raumnot" nach Art. 13 Abs. 3 GG gegenüber der Unverletzlichkeit der Wohnung richtet sich nur auf den Fall eines allgemeinen Mangels an Wohnungen infolge eines unzulänglichen Angebots, "nicht aber bei nur individuell unzureichender Behausung."⁵⁰⁸ Dieser Vorbehalt kam bei der gesetzlichen Wohnraumbewirtschaftung der Nachkriegsjahre zum Tragen, die jedoch schon ab 1950 schrittweise wieder aufgehoben wurde.⁵⁰⁹ Damit steht zwar die Privatsphäre unter dem Schutz des Grundgesetzes, der Verlust derselben durch einen Wohnungsverlust aber nicht. Diese Auffassung hat auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Nach seinem Urteil betont Art. 13 GG "zwar die Bedeutung einer Wohnung, schützt diese jedoch nur gegen bestimmte Beeinträchtigungen. Geschützt ist nicht das Besitzrecht an einer Wohnung, sondern deren Privatheit."⁵¹⁰ Gerade eine Kündigung des Mietverhältnisses "berührt die Privatheit der innegehabten Wohnung in diesem Sinne nicht."⁵¹¹

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß "das aus dem Mietvertrag folgende Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung Eigentum" im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG ist.⁵¹² Die Freiheit zur Nutzung dieses Eigentums ist deswegen zu gewährleisten.⁵¹³ Obwohl das Besitzrecht des Mieters an der Wohnung mit einer wirksamen Kündigung des Vermieters endet, werden gesetzliche Regelungen des Mieterschutzes im Sinne des Bestandsschutzes von Eigentum vom Bundesverfassungsgericht als geboten angesehen. Allerdings hat auch der Vermieter ein Eigentumsrecht an der vermieteten Wohnung, so daß der Gesetzgeber "in Erfüllung seines Auftrages aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die beiden miteinander konkurrierenden Eigentumspositionen inhaltlich ausgestalten" muß.⁵¹⁴

Direkt ist also das Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum im bundesdeutschen Rechtssystem nicht grundrechtlich abgesichert. Nur indirekt

⁵⁰⁷ Herdegen 1993, 12f; dort auch weitere Belege.

⁵⁰⁸ Herdegen 1993, 45.

⁵⁰⁹ Vgl. Wolowicz 1990, 19-21.

⁵¹⁰ BVerfGE 89, 1 (12).

⁵¹¹ Ebd.

⁵¹² BVerfGE 89, 1 (5f).

⁵¹³ Vgl. BVerfGE 89, 1 (7): "Dieses Besitzrecht ist eine vermögenswerte Rechtsposition, die eine Nutzungs- und Verfügungsbefugnis zum Inhalt hat."

⁵¹⁴ BVerfGE 89, 1 (8).

über das »Sozialstaatsgebot« Art. 20 und 28 GG wird der Staat zur Sicherung der sozialen Grundbedürfnisse – und damit auch zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses – verpflichtet. In einigen Länderverfassungen sind allerdings Regelungen enthalten, die auf einen stärkeren Schutz des Rechts auf angemessenen Wohnraum abzielen. So ist in der Verfassung des Landes Brandenburg ein Schutz vor Wohnungsräumungen im Falle der anschließenden Wohnungslosigkeit vorgesehen.⁵¹⁵ Andere Landesverfassungen schreiben Gewährleistungen angemessenen Wohnraumes in der Form von Staatszielbestimmungen fest.⁵¹⁶

8.3.1 Die Sicherung der sozialen Grundbedürfnisse im bundesdeutschen Rechtssystem unter besonderer Berücksichtigung der angemessenen Wohnraumversorgung

Über das Sozialstaatsgebot ist eine Verpflichtung des Staates, und damit des Gesetzgebers, zur Sicherung der sozialen Grundbedürfnisse durchaus gegeben. Darauf hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung unmißverständlich hingewiesen: "Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge für Einzelne oder für Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind."⁵¹⁷ Dieser Verpflichtung kommt die Sozialpolitik mit Hilfe der drei Säulen *Versorgung*, *Versicherung* und *Fürsorge* nach.⁵¹⁸ Die Versorgung betrifft dabei die Personenkreise, denen gegenüber der Staat eine besondere Obhutspflicht hat, wie z.B. Kriegsopfer und pensionierte Beamte. Durch die Sozialversicherung sollen sich in Arbeitsverhältnissen Beschäftigte und ihre Familienangehörige für die Zeit des Ruhestandes und gegen soziale Risiken wie z.B. Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit finanziell absichern können. Die staatliche Fürsorge soll weitere Risiken

⁵¹⁵ Vgl. Art. 37 Abs. 2 LVerf Brandenburg: "Die Räumung einer Wohnung darf nur vollzogen werden, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Bei einer Abwägung der Interessen ist die Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens besonders zu berücksichtigen."

⁵¹⁶ Vgl. Art. 106 LVerf Bayern: "Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf angemessenen Wohnraum." Ähnliche Formulierungen finden sich auch in Landesverfassungen der neuen Bundesländer, vgl. etwa Art. 47 LVerf Brandenburg, Art. 7 LVerf Sachsen.

⁵¹⁷ BVerfGE 45, 367 (387); vgl. BVerfGE 35, 202 (326).

⁵¹⁸ Vgl. dazu Merten 1994, 987-994.

auffangen helfen, die durch Versorgung und Versicherung nicht abgedeckt sind. Dazu gehört insbesondere die Sicherung einer minimalen Lebensgrundlage für diejenigen, die sich aus eigener Kraft nicht oder nur unzureichend helfen können. Dieser Aufgabe kommt insbesondere die in den sechziger Jahren neugeschaffene *Sozialhilfe* nach. Voraussetzung der Gewährung von Sozialhilfe ist jeweils die bestehende individuelle Notlage. Als nachrangige Leistung setzt sie erst ein, wenn kein Anspruch auf andere Hilfesysteme besteht. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe hat der Gesetzgeber seit Anfang der sechziger Jahre mit dem *Bundessozialhilfegesetz* und dem *Sozialgesetzbuch* geschaffen.

Bei der Sozialgesetzgebung hat der Bund keine legislatorische Allkompetenz, vielmehr unterliegt dieser Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG. Von der Möglichkeit dieser konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund in weiten Bereichen der Sozialpolitik Gebrauch gemacht.⁵¹⁹

Als erstes großes Gesetzeswerk, das die in verschiedenen Gesetzen verstreuten Regelungen der Versorgung Behinderter und Kranker und der Fürsorge neu regelte, trat am 01.06.1962 das Bundessozialhilfegesetz in Kraft.⁵²⁰ Es regelt die Sozialhilfe, deren Aufgabe es ist, "dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht" (§ 1 Abs. 2, Satz 1 BSHG). Die Sozialhilfe ist, als "letztes Netz sozialer Sicherung"⁵²¹ nachrangig gegenüber Einkommen und Vermögen sowie gegenüber Leistungen und Verpflichtungen anderer.⁵²² Im Unterschied zu dem starren Leistungssystem der Sozialversicherungen richtet sie sich "nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen" (§ 3 Abs. 1 BSHG). Die Sozialhilfe gliedert sich in die *Hilfe zum Lebensunterhalt* und die *Hilfe in besonderen Lebenslagen* (§ 1 Abs. 1 BSHG).

⁵¹⁹ Vgl. Merten 1994, 972f.

⁵²⁰ Vgl. Großmann 1997, 1f; Hanesch u.a. 1994, 113f. Das Bundessozialhilfegesetz ist abgedruckt bei Großmann 1997.

⁵²¹ Hanesch u.a. 1994, 113.

⁵²² Vgl. § 2 BSHG sowie Großmann 1997, 13: "In dieser Vorschrift [der Nachrangigkeit, rb] kommt der dem BSHG zugrundeliegende Gedanke zum Ausdruck, daß die Sorge für ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben in erster Linie Aufgabe des einzelnen Menschen selbst ist und daß die Allgemeinheit nur im Unvermögensfalle durch Gewährung von Sozialhilfe für ihn einspringt."

Hilfe zum Lebensunterhalt "ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann" (§ 11, Abs. 1 Satz 1 BSHG). Ausdrücklich gehört auch die Unterkunft zum notwendigen Lebensunterhalt (§ 12 Abs. 2 BSHG), einmalige Leistungen werden u.a. auch für die Instandhaltung und Einrichtung der Wohnung gezahlt (§ 21 Abs. 1 a Nr. 5 u. 6). Laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt werden im allgemeinen durch finanzielle Leistungen, die nach Regelsätzen bemessen sind, gewährt (§ 22 Abs. 1 BSHG). Die Höhe der Regelsätze ergibt sich aus Festschreibungen im BSHG und durch ein Zusammenwirken von Bundes- und Ländergesetzgebung sowie der Feststellung des Bedarfes mit Hilfe von Statistikmodellen und des »Lohnabstandsgebotes«.⁵²³ Auch wenn die Anspruchsvoraussetzungen auf die normale Hilfe zum Lebensunterhalt nicht erfüllt sind, kann diese Hilfe auch in Sonderfällen – vor allem zur Sicherung der Unterkunft – gewährt werden (§ 15 a Abs. 1 Satz 1 BSHG). Hilfe *soll* gewährt werden, "wenn sie gerechtfertigt und notwendig ist und ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht" (ebd., Satz 2). Vor allem bei einer drohenden oder erfolgten Kündigung wegen Mietschulden sollen bzw. können diese Schulden und auch die laufenden Mietzahlungen vom Träger der Sozialhilfe übernommen werden.⁵²⁴

In Fällen besonderer Hilfebedürftigkeit wie z.B. Krankheit, Behinderung oder besonderen sozialen Schwierigkeiten wird *Hilfe für besondere Lebenslagen* gewährt. Besondere soziale Schwierigkeiten, also "die komplexe Situation des Zusammenwirkens von sozialer Lage (besondere Lebensverhältnisse) und individuellen sozialen Schwierigkeiten"⁵²⁵ begründen einen Anspruch auf Sozialleistungen, einschließlich "Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung" (§ 72 Abs. 2 BSHG). Eine bundeseinheitliche Durchführungsverordnung (DVO) zum § 72 BSHG regelt den genaueren Personenkreis, für den diese Leistungen zu gewähren sind. Insbesondere von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen soll diese Hilfe in besonderen Lebenslagen gewährt werden, sofern sie als "Personen ohne ausreichende Unterkunft ... in Obdachlosen- oder sonstigen Behelfsunterkünften oder in vergleichbaren Unterkünften leben" (§ 2 DVO § 72 BSHG), als "Nichtseßhafte ... ohne gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage umherziehen oder ... sich zur Vorbereitung auf eine Teilnahme am Leben in

⁵²³ Vgl. § 22 Abs. 2-6 BSHG sowie Großmann 1997, 21f.

⁵²⁴ Vgl. dazu Glück 1996, 125.

⁵²⁵ Roscher 1996, 124.

der Gemeinschaft oder zur dauernden persönlichen Betreuung in einer Einrichtung der Nichtseßhaftenhilfe aufhalten" (§ 4 DVO § 72 BSHG) oder als "aus Freiheitsentziehung Entlassene ... aus einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung in ungesicherte Lebensverhältnisse entlassen werden oder entlassen worden sind" (§ 5 DVO § 72 BSHG). Soweit im Einzelfall diese Hilfe nötig ist, wird sie auch ohne Rücksicht auf eigenes Einkommen und Vermögen geleistet (§ 72 Abs. 2 BSHG).

In der Weiterentwicklung der Sozialgesetzgebung wurde seit 1976 das Sozialgesetzbuch (SGB) geschaffen. In seinem allgemeinen Teil (SGB I) wurde durch gesetzliche Regelungen den verschiedenen Sozialleistungen ein einheitlicher Rahmen und ein vereinheitlichtes Verfahrensrecht gegeben. Im Zuge der Zusammenfassung des bisher zersplitterten und unübersichtlichen Sozialrechts wurde ein Großteil dieser Gesetzgebung in das SGB eingegliedert (SGB Iff). Geplant ist die Übernahme weiterer Teile, u.a. auch des Bundessozialhilfegesetzes, die schon jetzt als Besondere Teile des Sozialgesetzbuches fingiert sind.⁵²⁶

Das SGB orientiert sich an Zielsetzungen wie »soziale Gerechtigkeit«, »soziale Sicherheit« und »Sicherung der Menschenwürde«.⁵²⁷ Es listet einen Katalog "sozialer Rechte" (§ 2 Abs. 1 SGB I) auf, die diesen Zielsetzungen dienen sollen. Als »Hermeneutische Regel« für die Auslegung der Rechtsvorschriften und Ausübung der Ermessensspielräume dient die Vorschrift, "daß die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden" (§ 2 Abs. 2 SGB I). Auch die Sozialhilfe ist nach dem SGB I ein soziales Recht, das dazu dienen soll, den Hilfeempfänger zur Selbsthilfe zu befähigen, ihm die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern (§ 9 SGB I).⁵²⁸ Explizit genannt wird als soziales Recht auch der "Zuschuß für eine angemessene Wohnung": "Wer für eine angemessene

⁵²⁶ Vgl. Merten 1994, 971.

⁵²⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 SGB I: "Das Recht des Sozialgesetzbuches soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen."

⁵²⁸ Vgl. a. Roscher 1996, 122.

Wohnung Aufwendungen erbringen muß, die ihm nicht zugemutet werden können, hat ein Recht auf Zuschuß zur Miete oder zu vergleichbaren Aufwendungen" (§ 7 SGB I). Diesem "Wohngeld", das durch das Wohngeldgesetz und begleitende gesetzliche Regelungen geregelt wird, geben die §§ 2 und 26 SGB I den gesetzlichen Rahmen.⁵²⁹

Prinzipiell sind mit der Sozialhilfe und dem Wohngeld Instrumente geschaffen worden, die Menschen vor dem Eintritt von Wohnungslosigkeit bewahren können, indem sie finanzielle Hilfen zur Sicherung bestehenden Wohnraumes bieten und die Unterbringung auch akut Wohnungsloser regeln. Mit dem Eintreten von Lebenslagen, die Leistungen der Sozialhilfe nötig machen, geht jedoch ein Verlust der persönlichen Autonomie einher, der von der Sozialhilfe trotz mancher Ansätze in der Gesetzgebung nicht kompensiert, sondern in der Regel durch das Hilfesystem noch verstärkt wird.

Hinzu kommt, daß ab Anfang der achtziger Jahre die Sozialgesetzgebung vor allem durch die Sparzwänge der öffentlichen Haushalte bei einem gleichzeitigen drastischen Anstieg der Empfängerzahlen der Sozialleistungen bestimmt wurde. Der Anstieg der Sozialhilfeempfänger wurde im wesentlichen durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung bewirkt, also von externen Faktoren.⁵³⁰ Gleichzeitig begann eine Debatte um den »Mißbrauch« von Sozialleistungen⁵³¹, die vor allem legitimatorische Funktion für die Infragestellung des Sozialsystems hatte.⁵³² Eine ganze Reihe von Einschnitten im sozialen Netz und Deckelungen der Regelsätze wurden infolgedessen vom Gesetzgeber vorgenommen.⁵³³

⁵²⁹ S.u. Kap 10.2 dieser Arbeit.

⁵³⁰ Die Bundesregierung nennt 1995 in ihrem Reformentwurf zur damals anstehenden Sozialhilfereform als den Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit auslösende Faktoren: "Zunahme von Arbeitslosigkeit, von Trennungen und Scheidungen und damit der Zahl alleinerziehender Personen, von Überschuldung, von Minderversorgung und von Wohnraumproblemen", Bundesregierung 1995 (a), 16.

⁵³¹ Vgl. zur Charakterisierung des sozialen Netzes als "soziale Hängematte" und zu Begriffen wie "Sozialparasiten" und "Sozialschnorrern" z.B. Merten 1994, 999.

⁵³² Kaum zur Kenntnis genommen wird die Tatsache, auf die vor allem Diakonie und Caritas immer wieder hinweisen, daß die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen den mißbräuchlichen Bezug solcher Leistungen um ein Vielfaches übersteigt.

⁵³³ Vgl. z.B. Großmann 1997, 4-7; zu den Einschnitten im Leistungssystem seit Anfang der neunziger Jahre vgl. a. Hanesch u.a. 1994, 122-124.

Weiterhin wurden durch Ausführungsbestimmungen die Spielräume der bewilligenden Stellen eingeengt, deshalb werden in vielen Fällen Kann-Bestimmungen nur sehr restriktiv ausgelegt. Gerade Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz werden oft mit dem Hinweis auf vorrangige Hilfen verweigert, die effektiv nicht zur Behebung der Notlage geeignet sind oder z.T. nur fiktive Ansprüche sind. Damit können die sozialen Sicherungssysteme dem Anspruch, Menschen vor sozialem Abstieg und Armut zu bewahren, nur noch unvollkommen gerecht werden; als Konsequenz stieg auch die Anzahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen dramatisch an. Die Beschreibung dieser Entwicklungen sowie eine Würdigung der differenzierten Möglichkeiten der verschiedenen Hilfesysteme werden in den Kapiteln 9 und 10 dieser Arbeit vorgenommen.

8.3.2 Soziale Rechte: Rechtssystematische Überlegungen

Die sozialen Rechte im Rechtssystem Deutschlands sind genauso wie die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes auf die unantastbare Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG bezogen. Während allerdings die konkret formulierten Grundrechte direkt im Grundrechtsteil des Grundgesetzes festgeschrieben sind, sind die im Sozialgesetzbuch aufgeführten sozialen Rechte (§§ 3-10 SGB I) nur über das »Sozialstaatsgebot« im Grundgesetz verankert. Die Freiheits- und Teilhaberechte des Grundgesetzes sind damit in weit höherem Maße garantiert als die sozialen Rechte: Während die sozialen Rechte weitgehend vom Willen des Gesetzgebers abhängen, binden die Grundrechte "Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht." (Art. 1 Abs. 3 GG). Sie sind damit auch gegen den Willen des Gesetzgebers – über den Weg der Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht – garantiert und können nur über eine Grundgesetzänderung mit einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages und -rates verändert, eingeschränkt oder aufgehoben werden. Zwar unterliegt auch die Ausgestaltung der Grundrechte des Grundgesetzes in vielen Fällen einfachem Gesetzesvorbehalt⁵³⁴, dennoch hat gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in vielen Fällen den Handlungsspielräumen des Gesetzgebers Grenzen gesetzt.⁵³⁵

⁵³⁴ So z.B. das Recht auf Kriegsdienstverweigerung Art. 4 Abs. 3 GG und – durch eine Grundgesetzänderung am 28.6.1993 – das Asylrecht Art. 16a GG.

⁵³⁵ So ist z.B. der »besondere Schutz«, unter dem Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG stehen, vom Bundesverfassungsgericht in anderer Weise als vom Gesetzgeber interpretiert und gegen den Gesetzgeber auch durchgesetzt worden. Zur Rechtspre-

Die Gewährung der sozialen Rechte dagegen hängt wegen ihrer Festbeschreibung über einfache Bundesgesetzgebung in weit höherem Maße vom Willen des Gesetzgebers ab, in der Regel also von der Regierungskoalition in Abstimmung mit dem Bundesrat.⁵³⁶ Allerdings steht auch die Gewährung von Sozialleistungen nicht im Belieben des Gesetzgebers. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht auch für die Sozialleistungen einen prinzipiellen Gestaltungsauftrag aufgrund des Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes (Art. 20 GG) für den Gesetzgeber festgestellt.⁵³⁷ Eine prinzipielle grundgesetzliche Absicherung der sozialen Rechte ist also über das Sozialstaatsgebot durchaus gegeben. Dennoch haben im deutschen Rechtssystem Grundrechte und soziale Rechte ein unterschiedliches Gewicht. Ohne Zweifel ist dies vom Parlamentarischen Rat so gewollt worden⁵³⁸; ob es allerdings rechtssystematisch schlüssig und unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen angemessen ist, kann zumindest bezweifelt werden.

8.3.2.1 Die Bedeutung des Sozialstaatsgebotes (Art. 20 und 28 GG) für die Konzeption der sozialen Rechte

Der Artikel 28 des Grundgesetzes bestimmt, daß die "verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern ... den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen" muß. Diese Bestimmung bezieht sich auf das tragende Verfassungsprinzip des Art. 20 GG (besonders Abs. 1 und 3), nach dem die Bundesrepublik Deutschland sich als ein sozialer Rechtsstaat versteht. Ebenso wie Art. 1 GG ist dieser Art. 20 durch Art. 79 Abs. 3 GG vor jeglicher Änderung geschützt.⁵³⁹

Wurde dieses Sozialstaatsgebot⁵⁴⁰ in der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland als eine nebelhafte und inhaltsleere, verfassungsrechtlich jedenfalls bedeutungslose Formel abgetan, ist heute allgemein anerkannt,

chung des BVerfG in familienpolitisch relevanten Zusammenhängen vgl. z.B. Söllner 1996.

⁵³⁶ Vgl. Merten 1994, 979.

⁵³⁷ Vgl. BVerfGE 82, 60 (79f).

⁵³⁸ Vgl. Menger 1968, 63.

⁵³⁹ Vgl. Benda 1994 (c), 720.

⁵⁴⁰ In der juristischen Literatur hat sich die Bezeichnung »Sozialstaatsklausel« durchgesetzt, vgl. Benda 1994 (c), 755; um den normativen Charakter dieses Verfassungsprinzips stärker herauszustellen wird hier jedoch an der Bezeichnung »Sozialstaatsgebot« festgehalten.

daß es "eine alle Staatsgewalten verpflichtende Staatsleitlinie mit normativer Verbindlichkeit darstellt"⁵⁴¹. Auch in der Rechtsprechung wird das Sozialstaatsgebot als Verpflichtung und Ermächtigung des Gesetzgebers zur Schaffung einer gerechten Sozialordnung aufgefaßt.⁵⁴² In diesem Sinne ist das Sozialstaatsgebot eine "Staatszielbestimmung ..., die den Gesetzgeber zu sozialgestaltender Tätigkeit verpflichtet und berechtigt."⁵⁴³

Die Bestimmung der Sozialstaatlichkeit als eines Staatszieles trägt auch dem Umstand Rechnung, daß durch den Wandel der sozialen Lage und durch neu entstehende soziale Herausforderungen ein großes Maß an Flexibilität in der Ausgestaltung der Sozialpolitik erforderlich ist. Gerade in Zeiten raschen sozialen Wandels darf die Sozialpolitik nicht durch ein starres System von Normen eingeengt werden; vielmehr muß sie auf neue Herausforderungen reagieren können und, wenn nötig, auch Sozialleistungen wieder abschaffen dürfen.⁵⁴⁴ Dies bedeutet natürlich andererseits auch eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die sozialen Rechte gerade der Schwachen und Armen, die in politischen Entscheidungsprozessen meist über wenig Einfluß verfügen.

Bedeutsam für die Ausgestaltung der Sozialpolitik ist gleichermaßen, daß das Sozialstaatsgebot in Art. 20 und 28 GG nicht isoliert erwähnt wird, sondern in der Verbindung mit den Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates. Gesetzgebung wie Rechtsprechung müssen bei ihren Entscheidungen immer zwischen den verschiedenen Prinzipien abwägen. Dabei geht es nicht um die Einschränkung eines bestimmten Prinzips durch die anderen, sondern vielmehr um die Verbindung und das Zusammenspiel dieser Prinzipien.⁵⁴⁵

Für den Gesetzgeber ergibt sich aus diesen durch das Grundgesetz gegebenen Rahmenbedingungen ein weiterer Gestaltungsspielraum in der Ausgestaltung der Sozialpolitik, der jedoch nicht beliebig erweiterbar ist. Ein rechtlicher Bestandsschutz besteht z.B. vor allem für die seit langer Zeit

⁵⁴¹ Benda 1994 (c), 756. Dies hat auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes frühzeitig deutlich gemacht, vgl. BVerfGE 1, 97 (105): "Wenn auch die Wendung vom 'sozialen Bundesstaat' nicht in den Grundrechten, sondern in Art. 20 des Grundgesetzes ... steht, so enthält sie doch ein Bekenntnis zum Sozialstaat, das bei der Auslegung des Grundgesetzes ... von entscheidender Bedeutung sein kann."

⁵⁴² Vgl. Benda 1994 (c), 759f mit Nachweis der entsprechenden Urteile.

⁵⁴³ Ebd., 769.

⁵⁴⁴ Vgl. ebd., 764.

⁵⁴⁵ Vgl. ebd., 761.

eingeführten Systeme der Sozialversicherung.⁵⁴⁶ Auch über die Verpflichtung des Staates zur Hilfe bei der Gewährung des Existenzminimums aufgrund des Sozialstaatsgebotes – hier in Verbindung mit der Verpflichtung des Staates zum Schutz der Menschenwürde durch Art. 1 Abs. 1 GG – besteht heute weitgehende Einigkeit.⁵⁴⁷ Im Gegensatz zu den Grundrechten begründet das Sozialstaatsgebot allerdings nur in Ausnahmefällen einen unmittelbar einklagbaren oder mit einer Verfassungsbeschwerde zu wahrenden Rechtsanspruch.

8.3.2.2 Die inhaltliche und formale Grundkonzeption der Grundrechte

Inhaltlich sind die Grundrechte auf die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG bezogen. Die Norm der Unantastbarkeit der Menschenwürde bestimmt in hohem Maße die Auslegung der Grundrechte ebenso wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁴⁸ Diese Norm ist allerdings keine absolute Norm, die in jedem Fall anderen Verfassungsprinzipien vorgeht. Eine Verletzung der Menschenwürde durch eine Handlung kann z.B. gerechtfertigt sein, wenn Grund der Handlung ein in diesem Falle höher zu bewertendes Verfassungsprinzip ist.⁵⁴⁹ Wenn allerdings keine anderen Verfassungsprinzipien vorgehen, dann ist die Menschenwürde durch solch eine Handlung auf jeden Fall ungerechtfertigt verletzt.⁵⁵⁰

Da Sozialleistungen gewährt werden, um ein "menschenwürdiges Dasein" zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 SGB I), ist damit impliziert, daß die Menschenwürde durch fehlende Sozialleistungen verletzt werden kann. Ob allerdings die Art und Höhe der Sozialleistungen in allen Fällen ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, entzieht sich wegen ihrer Absicherung über einfaches Bundesgesetz weitgehend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁵¹ Dies wird rechtssystematisch begründet mit den einer verfassungsrechtlichen Festschreibung von Leistungsrechten entgegenstehenden Freiheitsprinzipien. Vor allem die Freiheit von

⁵⁴⁶ Vgl. ebd., 769.

⁵⁴⁷ Vgl. ebd., 760.

⁵⁴⁸ Nachweise bei Alexy 1994, 95-97.

⁵⁴⁹ Vgl. Alexy 1994, 96, der als Prinzip, das dem Schutz der Menschenwürde in manchen Fällen vorgeht, z.B. das "Staatsschutzprinzip" nennt.

⁵⁵⁰ Vgl. ebd.

⁵⁵¹ Nur in einem Normenkontrollverfahren könnten Leistungsgesetze auf ihre Grundgesetzeskonformität hin überprüft werden; dem einzelnen steht hier die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde nicht zu, s.o., Kap. 1.1.3 dieser Arbeit.

Bundesregierung und Bundestag zur Festlegung der Haushaltspolitik wäre nach dieser Argumentation wegen des erheblichen finanziellen Finanzaufwandes, der mit der Erfüllung sozialer Grundrechte verbunden ist, durch die dann bestehende Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in verfassungswidriger Weise beschnitten.⁵⁵² Auch in Bezug auf andere Freiheitsrechte wird argumentiert, daß diese Prinzipien durch soziale Grundrechte unzulässig beschnitten würden.⁵⁵³ Diese Argumentationslinien übersehen aber, daß auch Freiheitsrechte keine absoluten Prinzipien sind; im Gegenteil könnte eine Einschränkung von Freiheitsrechten zugunsten sozialer Rechte in Fällen der ansonsten möglichen Verletzung der Menschenwürde durchaus geboten sein. Die Frage nach einer möglichen Gewährung sozialer Grundrechte muß also vielmehr eine Abwägungsfrage sein, die auch die formale Konzeption von Grundrechten miteinbezieht.⁵⁵⁴

Formal bestimmt Alexy Grundrechte als "Positionen, die vom Standpunkt des Verfassungsrechts aus so wichtig sind, daß ihre Gewährung oder Nichtgewährung nicht der einfachen parlamentarischen Mehrheit überlassen werden kann."⁵⁵⁵ Damit ist impliziert, daß jedes Grundrecht immer mit dem Freiheitsrecht des demokratisch legitimierten Gesetzgebers kollidiert.⁵⁵⁶ Eine Kollision zwischen verschiedenen verfassungsrechtlichen Prinzipien und Positionen, also auch zwischen Freiheitsrechten und sozialen Rechten, kann also nicht als prinzipieller Einwand gegen soziale Grundrechte herangezogen werden. Hier ist vielmehr eine Abwägung zwischen den

⁵⁵² Vgl. Alexy 1994, 462; dort auch weitere Literatur.

⁵⁵³ Vgl. ebd., 464: "Kollisionen zwischen den sozialen Grundrechten der einen und Freiheitsrechten der anderen entstehen nicht nur dann, wenn der Staat, wie beim Recht auf einen Arbeitsplatz, über den Gegenstand des Rechts in einer Marktwirtschaft nur beschränkt unmittelbar verfügt. Alle sozialen Grundrechte sind kostenintensiv. Der Staat kann in Erfüllung sozialer Grundrechte nur das verteilen, was er sich, etwa in Form der Abgabenerhebung, von anderen holt. Dies aber heißt, daß die viel erwähnten Grenzen der Leistungsfähigkeit des Staates sich nicht nur daraus ergeben, was überhaupt an verteilbaren Gütern vorhanden ist, sondern wesentlich auch daraus, was der Staat den Eigentümern dieser Güter zu Verteilungszwecken nehmen darf, ohne gegen deren Grundrechte zu verstoßen."

⁵⁵⁴ Zu weiteren inhaltlichen Argumenten gegen soziale Grundrechte und deren Widerlegung vgl. die Diskussion um die sozialen Menschenrechte, Kap. 3.2 dieser Arbeit.

⁵⁵⁵ Alexy 1994, 407.

⁵⁵⁶ Vgl. ebd.

Prinzipien der Freiheit und der Sozialstaatlichkeit erforderlich, die wiederum die inhaltliche Konzeption der Grundrechte, also die Unantastbarkeit der Menschenwürde, miteinbezieht – mithin also eine ethische Entscheidung.

De facto allerdings ist vom Standpunkt des gültigen Verfassungsrechts aus die Entscheidung getroffen, daß soziale Rechte nicht wichtig genug sind, um sie der Verfügung der einfachen parlamentarischen Mehrheit zu entziehen. Hier wird also das Sozialstaatsgebot dem Freiheitsprinzip absolut untergeordnet. Aus sozialetischer Sicht ist diese absolute Unterordnung nicht gerechtfertigt: Sowohl das hohe ethische Gewicht sozialer Menschenrechte⁵⁵⁷ als auch die Interdependenz der drei funktionalen Kategorien Freiheit, Gleichheit und Teilhabe⁵⁵⁸ sprechen eindeutig dagegen. Es kann also von einer Diskrepanz zwischen dem ethischen Verständnis von Menschenwürde und Menschenrechten und ihrer rechtlichen Absicherung gesprochen werden.⁵⁵⁹ Einer stärkeren verfassungsrechtlichen Absicherung sozialer Rechte stehen somit weder inhaltliche noch formale Argumente prinzipiell entgegen.

8.3.3 Möglichkeiten für eine verfassungsrechtlich stärkere Absicherung des Rechts auf Wohnen

Als Möglichkeiten einer verfassungsrechtlich stärkeren Absicherung sozialer Rechte haben sich in der bisherigen Diskussion zum einen die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz und zum anderen die Aufnahme sozialer Grundrechte in den Grundrechtskatalog herauskristallisiert.

Über die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz könnten vor allem das Sozialstaatsgebot sowie die staatliche Aufgabe des Schutzes der Menschenwürde konkretisiert werden. Dieser Weg bietet sich nicht zuletzt als Konsequenz der deutlichen Interpretation des Sozialstaatsgebotes durch das Bundesverfassungsgericht in Richtung auf die Gewährung minimaler Voraussetzungen für ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen an. Auch die Konkretisierung der Themen, von denen sich staatliche Sozialpolitik nicht zurückziehen dürfte, könnte durch die Auf-

⁵⁵⁷ S.o., Kap. 7 dieser Arbeit.

⁵⁵⁸ S.o., Kap. 5 dieser Arbeit.

⁵⁵⁹ Vgl. a. die Kritik von Huber/Tödt 1988, 82, an der "in der Bundesrepublik verbreitete[n] Neigung ..., Menschenrechte einseitig als Freiheitsrechte aufzufassen."

nahme von sozialen Staatszielen erreicht werden.⁵⁶⁰ Damit wären zumindest einer Politik, welche die Privatisierung von Lebensrisiken zunehmend betreiben möchte, deutlichere Grenzen gesetzt.

Die Aufnahme sozialer Rechte als Grundrechte in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes würde erheblich größere Auswirkungen auf das Rechtssystem zeitigen als die Aufnahme von Staatszielbestimmungen. Hier käme vor allem die Möglichkeit der Einklagbarkeit sozialer Rechte hinzu. Alexy hat ein "Modell sozialer Grundrechte" vorgeschlagen, welches "das Gewaltenteilungs- und das Demokratieprinzip (das das der Haushaltskompetenz des Parlaments einschließt) ebenso wie gegenläufige materielle Prinzipien (insbesondere solche, die auf die rechtliche Freiheit anderer abstellen) durch die grundrechtliche Garantie der leistungrechtlichen Position und ihr Rechnung tragende verfassungsgerichtliche Entscheidungen in relativ geringem Maße beeinträchtigt".⁵⁶¹ Es beinhaltet die Rechte "auf ein Existenzminimum, auf eine einfache Wohnung, auf eine Schulbildung, auf eine Berufsausbildung und auf einen Mindeststandard ärztlicher Versorgung."⁵⁶²

In den folgenden Abschnitten sollen zunächst die Problemfelder des Wohnens und der Wohnungspolitik dargestellt werden, bevor die Diskussion dieser Möglichkeiten, dann konkretisiert auf den Bereich des Rechts auf Wohnen, wieder aufgenommen wird.

⁵⁶⁰ Benda 1994 (c), 783, nennt als mögliche Themen z.B. Arbeit, angemessene Wohnung, Gesundheit, Bildung.

⁵⁶¹ Alexy 1994, 466.

⁵⁶² Ebd.; zur Widerlegung der wichtigsten Gründe gegen ein solches Modell vgl. ebd., 466-472.

9. Problemebenen der Wohnungsversorgung

Spätestens seit Ende der achtziger Jahre ist der Begriff der »Wohnungsnot« zu einem beherrschenden Thema in der Wohnungspolitik und zu einem nicht mehr zu vernachlässigendem Bereich der Sozialpolitik geworden. Wurde noch beim Regierungswechsel in Bonn zu Beginn der achtziger Jahre in der Wohnungspolitik davon ausgegangen, daß Engpässe auf dem Wohnungsmarkt überwunden waren, und setzte so die Wohnungspolitik auf eine Deregulierung des Miet- und Wohnungsmarktes, zeigte sich bald, daß diese Politik auf massiven Fehleinschätzungen beruhte.⁵⁶³ Schon bald trat auf dem Wohnungsmarkt eine dramatische Verknappung – vor allem im Sektor der preiswerten Mietwohnungen – ein, die Folgen wie einen drastischen Mietpreisanstieg und eine wachsende Zahl von Wohnungslosen nach sich zog. Verstärkt wurde diese Entwicklung noch durch die ab Mitte der achtziger Jahre stark ansteigende Zahl der Aus- und Übersiedler, die ebenfalls auf den Wohnungsmarkt drängte.⁵⁶⁴

Mit der »Wiedervereinigung« Anfang der neunziger Jahre verschärfte sich die Situation noch einmal. Besonders in den neuen Bundesländern führten die verfehlte Wohnungspolitik der DDR in Verbindung mit vereinigungsbedingten Folgen zu einem dramatischen Anstieg der Wohnungsnot. Vor allem die über Jahrzehnte hinweg mangelnden Investitionen in den Erhalt und die Renovierung des Bestandes führten zu einer extrem hohen Zahl unzumutbarer Wohnverhältnisse.⁵⁶⁵ Die aus der Währungsreform resultierenden erdrückenden Schuldenlasten der Wohnungsbaugesellschaften und die extrem hohe Zahl der ungeklärten Eigentumsverhältnisse aufgrund von Rückforderungsansprüchen verhinderten die nötigen Sanierungsmaßnahmen im Bestand. Noch verstärkend wirkte sich die Massenarbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Finanzschwäche der neuen Bundesländer und einem erst im Aufbau begriffenen System von sozialer Hilfe und Beratung aus.⁵⁶⁶

Die besonderen Probleme der Wohnraumversorgung in den neuen Bundesländern müssen in dieser Arbeit weitgehend unberücksichtigt bleiben, da

⁵⁶³ Vgl. zur Wohnungspolitik seit 1982 Wolowicz 1990, 40-48.

⁵⁶⁴ Vgl. ebd., 46.

⁵⁶⁵ Vgl. die Darstellung der Auswirkungen der DDR-Wohnungspolitik auf den Wohnungsbestand bei Bartholomai/Melzer 1990, 241f. Zum Baualter und unbewohnbaren Leerraumbestand der Wohnungen in der DDR vgl. a. Baltes 1994, 78-81.

⁵⁶⁶ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 18-21.

sie zu einem großen Teil Folge der Transformationsprozesse sind, die hier nicht in dem erforderlichen Maße bearbeitet werden können. Weiterhin ist davon auszugehen, daß sich zumindest langfristig mit der Angleichung der Lebensverhältnisse auch die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt angleichen werden, wodurch die Bearbeitung der Wohnungsnotproblematik in den alten Bundesländern zunehmende Relevanz auch für die neuen Bundesländer gewinnen wird.

Die Distribution des »Gutes« Wohnraum erfolgt, wie die anderer wirtschaftlicher Güter auch, zum Großteil über den Markt. Der Wohnungsmarkt weist gegenüber anderen Märkten einige Besonderheiten auf. Zum einen sind diese Besonderheiten durch besondere Merkmale des »Wirtschaftsgutes« Wohnraum bedingt. Zum anderen unterliegt der Wohnungsmarkt im Vergleich mit anderen Märkten besonders weitreichenden staatlichen Regulierungen, die nicht zuletzt dem besonderen Charakter der sozialen Marktwirtschaft Rechnung tragen. Hier wird zwischen internen und externen Marktmechanismen differenziert werden müssen, wobei letztere im folgenden Kapitel »Wohnungspolitik« näher untersucht werden. Die Untersuchung der Problemebenen der »Wohnungsnot« konzentriert sich zunächst auf die Untersuchung des Wohnungsmarktes. Dabei werden vor allem die Besonderheiten und Ungleichgewichte des Wohnungsmarktes untersucht, welche die herrschende Wohnungsnot mit herbeigeführt haben. Daran anschließend erfolgt die Untersuchung der Problemebenen der Wohnungsverorgung im Hinblick auf die von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit Betroffenen.

9.1 Der Wohnungsmarkt als Hauptinstrument der Wohnraumversorgung

Im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik Deutschland eine extrem niedrige Wohneigentumsquote auf.⁵⁶⁷ Über 60 % aller Haushalte in Deutschland leben in gemietetem Wohnraum, wohingegen der Anteil der Haushalte, die in Wohneigentum leben, bei unter 40 % liegt.⁵⁶⁸ Demgegenüber liegt die Wohneigentumsquote in vergleichbaren westeuropäischen Ländern wie z.B. Großbritannien, Italien oder Belgien bei ca. zwei Dritteln aller Haushalte.⁵⁶⁹ Auch das Lebensalter, in dem typischerweise der Über-

⁵⁶⁷ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 46.

⁵⁶⁸ 1993 lag die Eigentümerquote bei 38,8% (41,7 % alte Bundesländer, 26,1 % neue Bundesländer), vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 251.

⁵⁶⁹ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 46.

gang von gemietetem zu eigenem Wohnraum vollzogen wird, liegt sehr hoch. So kann im Durchschnitt das Wohnraumeigentum nur zehn Jahre lang als gemeinsamer Wohnraum von Familien mit ihren Kindern genutzt werden.⁵⁷⁰ Diese geringe Wohneigentumsquote liegt kaum an der mangelnden Bereitschaft zu hohen Ausgaben für eigenen Wohnraum.⁵⁷¹ Die Hauptgründe für diesen geringen Eigentumsanteil am Wohnungsmarkt liegen in den hohen Baukosten in Deutschland⁵⁷² und in der geringen Verfügbarkeit preiswerten Baulandes⁵⁷³. So sind von 1992 bis 1994 die Baulandpreise für baureifes Land um 29 % gestiegen, die Preise für Bauland insgesamt sogar um fast 42 %.⁵⁷⁴ Außerdem fehlt ein ausreichendes Angebot an gebrauchten Eigenheimen, da in den vergangenen Jahrzehnten die Eigentumsquote noch niedriger lag. Inzwischen wächst dieses Angebot aufgrund steigender Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen.⁵⁷⁵ Naturgemäß wächst der Anteil der Wohneigentümerhaushalte mit steigendem Haushaltseinkommen stetig. An fremde Personen vermietetes Wohneigentum ist dabei stark auf Bezieher mit sehr großem Eigentum konzentriert.⁵⁷⁶ Der Bestand an Wohngebäuden insgesamt befindet sich zu über 90 % in Privatbesitz.⁵⁷⁷ Nur ca. 8 % befindet sich in öffentlichem Besitz oder im Besitz von Wohnungsbaugesellschaften bzw. Genossenschaften. Bei den Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen, die knapp ein Drittel des gesamten Wohnungsbestandes ausmachen, sind immer noch knapp zwei Drittel in

⁵⁷⁰ In einem weitaus längeren Zeitraum wird dieses Wohneigentum nach dem Auszug der Kinder vom Ehepaar und später vom überlebenden Partner bzw. von der überlebenden Partnerin genutzt, vgl. Verhülsdonk 1994, 25.

⁵⁷¹ Dies läßt sich aus der positiven Korrelation des Anteils der Wohnausgaben mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens ableiten, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 46.

⁵⁷² Dies ist vor allem eine Folge des im internationalen Vergleich hohen Bauaufwandes in Deutschland, vgl. ebd.

⁵⁷³ Zum Anstieg der Baulandpreise vgl. Mühlhäuser 1990, 172f; zu Defiziten in der Baulandpolitik vgl. Ensslin 1990.

⁵⁷⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 614.

⁵⁷⁵ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 46. Der Anteil der Erwerber von gebrauchten Wohnungen insgesamt stieg von 15 % 1970 auf 46 % 1993, vgl. ebd., 49f.

⁵⁷⁶ Vgl. ebd., 52.

⁵⁷⁷ Der Anteil der Wohngebäude in Besitz von Einzelpersonen oder Ehepaaren betrug 1993 82,9 %, vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 251.

Privatbesitz.⁵⁷⁸ Damit ist ein erheblicher Teil des Wohnungsmarktes in Privatbesitz und unterliegt bei nicht eigengenutztem Wohnraum privaten Kapitalverwertungsinteressen.

Der größere Teil der Bevölkerung in Deutschland ist somit auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen. Dabei wächst der Anteil der in Mietwohnungen lebenden Haushalte um so stärker, je geringer das verfügbare Haushaltseinkommen ist. Auf diesem Mietwohnungsmarkt herrscht ein seit Mitte der achtziger Jahre kontinuierlich ansteigender Mangel an Wohnungen. Die Anzahl der Haushalte übersteigt die Anzahl an Wohnungen in Deutschland deutlich, wobei gleichzeitig die Wachstumsrate der Haushalte höher ist als diejenige der Wohnungen.⁵⁷⁹ Außerdem blieb die Zahl der Neubauten teilweise sogar hinter der Zahl der aus dem Bestand fallenden Wohnungen zurück.⁵⁸⁰ Stieg die Zahl der fertiggestellten Wohnungen seit Anfang der neunziger Jahre kontinuierlich an, hat sich der Trend seit 1994 wieder umgekehrt. Besonders stark zurückgegangen ist vor allem der Neubau von Mehrfamilienhäusern. Die rückläufige Zahl der Baugenehmigungen läßt auf einen weiteren Rückgang im Wohnungsbau schließen.⁵⁸¹ Bei einer sinkenden durchschnittlichen Personenzahl pro Haushalt⁵⁸² stieg die durchschnittliche Wohnfläche pro Haushaltsmitglied⁵⁸³ deutlich an. Obwohl Prognosen für die zukünftige Entwicklung schwierig sind und auch die Zahlen über aktuelle Wohnungsfehlbestände differieren, wird die Tatsache des Wohnungsmangels nicht bestritten.

⁵⁷⁸ Der Anteil der Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen in Besitz von Einzelpersonen oder Ehepaaren betrug 1993 43,5 %, vgl. ebd.

⁵⁷⁹ Von 1990 bis 1992 stieg die Anzahl der Privathaushalte in Deutschland von 34,8 auf 35,7 Millionen, vgl. Feldmann/Reis 1994, 7. Der Bestand an Wohnungen stieg im selben Zeitraum nur von 33,9 auf 34,6 Millionen, vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 250. Prognosen über die weiteren Entwicklungen sind schwierig und reichen von einer Fortsetzung des Trends bis hin zu einer Stagnation auf dem bisherigen Niveau, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 31.

⁵⁸⁰ Die nach der üblicherweise verwendeten Formel errechnete jährliche Reproduktionsrate von 1 % des Bestandes ist jedenfalls Anfang der neunziger Jahre nicht erreicht worden, vgl. Feldmann/Reis 1994, 9.

⁵⁸¹ Vgl. Deutscher Mieterbund 1997a.

⁵⁸² Von 1990 bis 1992 sank die durchschnittliche Personenzahl pro Haushalt von 2,28 auf 2,26, vgl. Feldmann/Reis 1994, 7. 1970 betrug sie noch 2,74 Personen, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 31.

⁵⁸³ Vor allem von 1950 (15,0 m²) bis 1987 (35,5 m²); seitdem kaum noch, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 34.

Diese Verknappung des Wohnraumangebots auf dem Mietwohnungsmarkt hatte, dem Gesetz von Angebot und Nachfrage folgend, einen Anstieg der Mietpreise zur Folge, der weit über der Teuerungsrate lag.⁵⁸⁴ Damit ist in den letzten Jahren auch der durchschnittliche Anteil am Familieneinkommen gestiegen, der für die Wohnraumversorgung aufgewendet wird. Nach Stichproben des Statistischen Bundesamtes stieg der durchschnittliche Anteil der Mietkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen von 1991 bis 1995 beim Haushaltstyp 1 (2-Personenhaushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen) von 29,2 auf 31 %, beim Haushaltstyp 2 (4-Personenhaushalte von Angestellten und Arbeitern mit mittlerem Einkommen) von 20,2 auf 22,2 % und beim Haushaltstyp 3 (4-Personenhaushalte von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen) von 16,7 auf 17,4 %.⁵⁸⁵ Allgemein wird eine Aufwendung von 25 % des verfügbaren Einkommens für die Mietbelastung als obere Belastungsgrenze angesehen.⁵⁸⁶ Die Aussagekraft einer solchen prozentualen Belastungsgrenze mag umstritten sein – zumindest für Bezieher höherer Einkommen könnte durchaus auch eine höhere Belastung als zumutbar erachtet werden –, wenn aber schon der Durchschnitt geringverdienender Haushalte über der Belastungsgrenze liegt und sich Haushalte mit mittlerem Einkommen dieser Belastungsgrenze nähern, ist dies ein alarmierendes Zeichen. Zudem steigt der Anteil der Haushalte oberhalb der Belastungsgrenze rapide.⁵⁸⁷

Trotz dieser dramatischen Entwicklungen herrscht in Deutschland keine allgemeine Wohnungsnot wie z.B. in den Nachkriegsjahren. Weiterhin sind nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung in der Lage, ihren Wohnraumbedarf auf dem Mietwohnungsmarkt zu befriedigen bzw. Wohneigentum zu bilden. Ernste Auswirkungen zeitigen diese Entwicklungen allerdings auf dem Marktsegment der preisgünstigen Mietwohnungen⁵⁸⁸, auf dem vor

⁵⁸⁴ Der Mietenindex weist für 1993 ein Anstieg der Mieten um 5,9 %, für 1994 4,9 % und für 1995 ca. 4 % aus, vgl. BMBau 1996. Zur Entwicklung vor 1994 und zu Ursachen der Mietpreisanstiege vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 38-42.

⁵⁸⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 546f.

⁵⁸⁶ Vgl. Steinmeier 1995, 60 mit weiteren Nachweisen.

⁵⁸⁷ Vgl. ebd., 61.

⁵⁸⁸ Eine genaue Bestimmung, was »preisgünstige Mietwohnungen« sind, ist aufgrund der mangelhaften Erfassung von Mietwohnungen in den amtlichen Statistiken kaum möglich; es ist jedenfalls davon auszugehen, daß der Mietpreis pro qm bei preisgünstigem Wohnraum deutlich unter DM 10,00 liegt. Zu Mietpreisen im Sozialen Wohnungsbau vgl. Kap. 10.1 dieser Arbeit.

allein die einkommensschwächeren Teile der Bevölkerung ihre Wohnraumbedürfnisse befriedigen müssen.

9.1.1 Besonderheiten des Wohnungsmarktes

Angesichts der erhöhten Nachfrage nach Wohnraum stellt sich die Frage, warum der Mietwohnungsmarkt darauf bisher kaum durch eine wesentliche Ausweitung der Bautätigkeit und Erhöhung des Wohnraumangebotes reagiert hat. Die zugrundeliegenden Ursachen sind zu einem Großteil in den Besonderheiten des Wohnungsmarktes zu suchen:⁵⁸⁹

Wohnraum hat eine im Vergleich zu anderen Gebrauchsgütern extrem lange Nutzungsdauer bei einer ebenfalls sehr hohen Kapitalbindung. Entscheidungen zu zusätzlichen Investitionen auf dem Mietwohnungsmarkt werden deshalb im allgemeinen nicht aufgrund kurzfristiger Nachfrageschwankungen getroffen. Zusätzliche Bauinvestitionen hängen von nachhaltigen Änderungen der Marktbedingungen ab. Eine entscheidende Rolle für die potentiellen Investoren spielt dabei das zu erwartende Kapitalinvestitionsrisiko. Ebenfalls wird aufgrund der Kapitalbindung mit Krediten belasteter Wohnraum nur in geringem Umfang wieder vom Markt genommen, wenn die Nachfrage zurückgeht. Kaum ein Investor kann sich größere Mietausfälle leisten und auf diesem Weg das Wohnraumangebot bei sinkender Nachfrage knapp halten.

Neben der prognostizierten Nachfrage nach Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt hängen Bauinvestitionen in hohem Maße auch vom Kapitalmarkt ab. Zinskosten sind wegen der sehr langfristigen Kapitalbindung der mit weitem Abstand gewichtigste Kostenfaktor des Wohnraums. Zu erwartende Zinssteigerungen auf dem Kapitalmarkt können also auch bei einem Anstieg der Wohnraumnachfrage die Investitionsneigung sehr nachhaltig verringern.

Die Ursachen für eine in den letzten Jahren unzureichende Investitionsbereitschaft auf dem Wohnungsmarkt sind in einer Vielzahl von Gründen zu sehen.⁵⁹⁰ Die zwei wichtigsten Anreize für Investitionen, nämlich die Erwartung einer ausreichenden Rendite des eingesetzten Kapitals und/oder die Sicherheit der Vermögensanlage in Immobilien, scheinen nicht ausreichend für eine gesteigerte Investitionsbereitschaft potentieller Investoren in

⁵⁸⁹ Vgl. dazu Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 1-8. Zu den besonderen zyklischen Bewegungen des Wohnungsmarktes, die dazu beitragen, Knappheitslagen noch zu verschärfen, vgl. ebd., 3f.

⁵⁹⁰ Vgl. die Auflistung der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 18-23, die insgesamt ein "gestörtes Anbieterverhalten" attestiert.

den Wohnungsmarkt zu sein. Die Berechnungen der Expertenkommission Wohnungspolitik zeigen, daß Investoren zur Zeit überwiegend in Mietwohnungen investieren, für die eine hohe Anfangsmiete zu erzielen ist.⁵⁹¹ Damit ergibt sich ein besonderes Defizit auf dem Sektor des preisgünstigen Mietwohnungsmarktes, der zusätzlich von dem weitgehenden Ausstieg der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und der Genossenschaften aus dem Wohnungsbau betroffen ist.⁵⁹²

Von der Entscheidung für eine Ausweitung der Investitionen in den Wohnungsbau bis zum Zeitpunkt, an dem diese Entscheidung Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt zeigt, vergeht noch einmal ein langer Zeitraum. Dies liegt an dem teilweise extrem hohen Zeitbedarf für Planung und Bau von Wohnraum, angefangen von der Ausweisung von Bauland bis hin zur Bezugsfertigkeit des Wohnraums. Gleichzeitig bringt es die lange Lebensdauer von Wohnraum und der hohe Wohnraumbestand insgesamt mit sich, daß das zusätzliche Angebot an Wohnraum durch Neubau im Vergleich zum Bestand sehr gering ausfällt. Ebenso sind die Planungs- und Baukapazitäten nicht beliebig ausweitbar und auch die Anpassung dieser Kapazitäten braucht lange Zeiträume.

Das Angebot aus dem Bestand des Wohnungsmarktes ist vollständig standortgebunden. Anders als bei den meisten Gebrauchsgütern kann keine Verlagerung des Angebots in Regionen stattfinden, in denen ein erhöhter Bedarf festgestellt wird. Auch die Nachfrage kann (oder will) sich nur in geringem Ausmaß in Regionen verlagern, in denen das Angebot an Wohnraum höher ist oder Wohnraum zu niedrigeren Preisen angeboten wird. Dies hängt in den meisten Fällen mit der hohen Bedeutung des Wohnumfeldes für das Wohnen zusammen, insbesondere mit der Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes. Regional begrenzte Veränderungen der Wohnraumnachfrage – nach unten oder nach oben – ziehen deshalb oftmals große Veränderungen der Mieten vor allem bei Neuvermietungen nach sich, die weder durch eine Vergrößerung noch durch eine Verknappung des Angebots adäquat ausgeglichen werden kann.

Auch innerhalb einer bestimmten Region wird die begrenzte Angebotsflexibilität kaum durch Flexibilitäten in der Nutzung des Bestandes aufgefangen. Dies liegt sicherlich in dem großen Aufwand begründet, den ein Umzug in eine andere Wohnung für einen Haushalt mit sich bringt. Zum einen bringt ein Umzug immer einen Wechsel in der persönlichen Privatsphäre mit sich, bis hin zum Abbruch alter und dem Aufbau neuer sozialer

⁵⁹¹ Vgl. ebd., 24.

⁵⁹² Vgl. ebd., 21f.

Beziehungen. Zum anderen ist ein Umzug gewöhnlich mit einem hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Meist fällt die Entscheidung für einen Umzug leichter, wenn damit eine erhebliche Verbesserung der Wohnqualität oder des Wohnumfeldes verbunden ist. Aus rein finanziellen Gründen wird ein Umzug nur in Kauf genommen, wenn die Situation es dringend erforderlich macht – oft allein schon wegen der hohen Umzugskosten, die sich nur bei einer deutlich geringeren Miethöhe oder bei der Aussicht auf ein sehr langes Mietverhältnis amortisieren. Hier zeigt sich, daß Wohnraum nicht nur von der Erstellung her ein langfristiges Gebrauchsgut ist, sondern daß auch auf der Nachfrageseite zumeist ein großes Interesse an einer langfristigen Nutzung vorhanden ist. Auch kann die Miete bei laufenden Mietverträgen kaum flexibel auf Schwankungen der Nachfrage oder des Angebots reagieren; dies ist nur bei Neuvermietungen – und auch hier nur in gewissen Grenzen – möglich.⁵⁹³

Zumindest theoretisch gibt es in einem Verbund von Teilmärkten »Filtering-Prozesse«, die auch ohne Neubau preisgünstiger Mietwohnungen ausreichend preisgünstigen Wohnraum durch Filtering-up von Haushalten und Filtering-down von Wohnungen schaffen.⁵⁹⁴ Dabei wird davon ausgegangen, daß Haushalte mit wachsendem Haushaltseinkommen in qualitativ höherwertigen – und damit auch teureren – Wohnraum umziehen bzw. Wohneigentum bilden, wodurch preisgünstigerer Wohnraum für Bezieher geringerer Haushaltseinkommen und sich neu bildende Haushalte frei wird. Gleichzeitig sinkt die Qualität bestehenden Wohnraumes mit der Zeit – sofern nicht zusätzliche Investitionen für Modernisierungen verwendet werden –, was zusätzliche Anreize für Umzüge in neueren und damit qualitativ höherwertigen Wohnraum schafft. Würden diese Filtering-Prozesse in ausreichendem Maße funktionieren, könnte das Marktsegment der preisgünstigen Mietwohnungen auch ohne Neubau in diesem Sektor im Bestand erhalten oder sogar ausgebaut werden können. Dieser Verbund der Teil-

⁵⁹³ Die Expertenkommission Wohnungspolitik beklagt diese geringe Flexibilität der Mieten in bestehenden Mietverhältnissen und führt sie auf die Einschränkung bzw. Außerkraftsetzung des Preismechanismusses durch staatliche Reglementierungen zurück, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 2. Unberücksichtigt bleibt in dieser Kritik der Faktor der Zinsbelastung, der die Miethöhe weitgehend bestimmt, sowie die Tatsache, daß Mietsenkungen durch Vermieter schon allein aufgrund deren Profitinteressen weitestgehend unterbleiben würden.

⁵⁹⁴ Zum Verbund der Teilmärkte und der Funktionsweise von Filtering-Prozessen vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 24-26; zu den prinzipiellen Funktionsmängeln von Filtering-Prozessen vgl. Buchheit 1984, 193.

märkte hat sich in den letzten Jahrzehnten allerdings massiv verschlechtert oder sogar im Trend umgekehrt.⁵⁹⁵ In großem Maße sind im Gegenteil »Sickering-down-Prozesse« zu beobachten, bei denen vormals preisgünstiger Wohnraum durch Modernisierung qualitativ erheblich verbessert und damit zu wesentlich höheren Preisen vermietet oder sogar in Wohneigentum umgewandelt werden kann. Zwar können dabei die Mieten wegen der gesetzlich festgelegten Kappungsgrenzen nur mit zeitlicher Verzögerung auf die marktüblichen Mietpreise angehoben werden, jedoch läßt auch die mögliche Umlage der Modernisierungskosten auf die Mieten diese stark steigen und für finanzschwache Haushalte schnell unbezahlbar werden.⁵⁹⁶ Da diese Prozesse gerade in Großstädten oft ganze Stadtviertel ergreifen, werden »Verdrängungsspiralen« in Gang gesetzt, die nicht nur keinen neuen preisgünstigen Wohnraum entstehen lassen, sondern sogar Haushalte mit geringem Einkommen aus preisgünstigem Wohnraum verdrängen und eine zusätzliche Nachfrage auf diesem sich verkleinernden Wohnraumsektor auslösen.⁵⁹⁷

Neben der Standortgebundenheit des Wohnraumes erschwert die Unflexibilität der Wohnraumgröße Anpassungen des Wohnraumbestandes an Veränderungen der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Beim Neubau werden insbesondere Mietwohnungen zur Begrenzung des Verwertungsrisikos auf "Normalhaushalte mit Normalpräferenzen zugeschnitten".⁵⁹⁸ Zugeschnitten auf die »Normalfamilie« besteht der überwiegende Teil des Wohnungsbestandes aus Drei- bis Fünf-Zimmer-Wohnungen.⁵⁹⁹ Vor allem Haushalte, die nicht dieser »Normalfamilie« entsprechen – wie z.B. die zunehmende Zahl von Einpersonen- oder Alleinerziehenden-Haushalten,

⁵⁹⁵ Vgl. zu den Gründen für die Verschlechterung Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 27-29.

⁵⁹⁶ Vgl. Ude 1990 (a), 57; zum Mietrecht s.u. Kap. 10.4 dieser Arbeit.

⁵⁹⁷ Vgl. das Fazit der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 29: "Die Investitionsprozesse und die Präferenzänderungen bezüglich der Wohnlage haben das Angebot an preiswerten Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen nachhaltig verknappt." Feldmann/Reis 1994, 16, bezweifeln sogar, daß Filtering-Prozesse "jemals funktioniert haben." Zu dem statt dessen stattfindenden innerstädtischen Verdrängungsprozeß, der "nicht allein dem Kriterium der Ausstattung mit materiellen Mitteln [folgt], sondern ... sich als komplexer sozialer Prozeß [vollzieht]", vgl. ebd., 31f.

⁵⁹⁸ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 4.

⁵⁹⁹ 1994 betrug der Anteil dieser Wohnungen 71,9 % am gesamten Wohnungsbestand, vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 249.

aber auch sehr große Familien⁶⁰⁰ –, finden auf dem Wohnungsmarkt kein ausreichendes Angebot.

Gegenüber anderen Gebrauchsgütermärkten ist der Mietwohnungsmarkt stark reglementiert. Eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen begrenzen vor allem das Recht von Vermietern zur Kündigung von Mietverhältnissen.⁶⁰¹ Diese gesetzlichen Reglementierungen haben allerdings sehr ambivalente Folgen. Einerseits stärken sie die Rechte der Mieterinnen und Mieter gegenüber Vermieterinnen bzw. Vermietern und schützen sie so weitgehend vor dem Verlust ihres Wohnraumes. Damit wird vor allem den zumeist begrenzten finanziellen Ressourcen der Mieterhaushalte und dem hohen Stellenwert des Wohnraumes für ihre Lebensgestaltung Rechnung getragen. Andererseits werden Vermieterinnen und Vermieter in der Verwertung ihres Eigentums stark eingeschränkt, da sie beim Abschluß eines Mietvertrages ein hohes Risiko eingehen, langfristig auch ein unerwünschtes Mietverhältnis fortsetzen zu müssen.⁶⁰² Dieses Risiko läßt sich auf der vermietenden Seite nur durch eine strenge Auswahl der Mieterinnen und Mieter minimieren. Dadurch sind auf dem Wohnungsmarkt »Marktzugangsbarrieren« entstanden. Dies hat zur Folge, daß bestimmte Nachfragergruppen, die den Erwartungen der Vermieterinnen und Vermieter hinsichtlich Solvenz und sozialem Verhalten nicht entsprechen, de facto vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen werden.⁶⁰³ Besonders betroffen sind dabei Haushalte mit geringem Einkommen; noch einmal verstärkt, wenn es sich bei dem Haushaltseinkommen um soziale Transferleistungen handelt, so daß sie aus Sicht der vermietenden Seite nicht in Regreß genommen werden können.⁶⁰⁴ Solvente Mieterinnen und Mieter, denen aber von Vermieterinnen und Vermietern mangelnde soziale Anpassungsbereitschaft unterstellt wird – wie z.B. in vielen Fällen Ausländern –, haben z.T. die Möglichkeit, über »Risikozuschläge« auf den Mietpreis dennoch Wohnraum zu finden.

⁶⁰⁰ Die Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte hat seit 1950 überproportional zugenommen, während die Zahl der Haushalte mit fünf und mehr Personen auch absolut abgenommen hat, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 33.

⁶⁰¹ Zum Mietrecht s.u., Kap. 10.4 dieser Arbeit.

⁶⁰² Die Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 5, spricht sogar von einem "überzogenen gesetzlichen Kündigungsschutz", der Vermietern verwehrt, "unerwünschte Mieter, ... sobald sie sich als solche offenbart haben, wieder los zu werden."

⁶⁰³ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 32.

⁶⁰⁴ Vgl. Ruhstrat 1995, 271.

Schwierig sind vor allem genaue Aussagen darüber, wie gut der Wohnungsmarkt in bestimmten Marktsektoren funktioniert. Vor allem die Schwierigkeiten bestimmter Gruppen, ihre Wohnraumbedürfnisse am Markt zu befriedigen, können kaum quantifiziert werden, da die amtlichen Statistiken nur Aussagen über den Wohnungsbestand machen. Sie lassen im wesentlichen nur Analysen über die Verhältnisse der Wohnungsinhaberinnen und -inhaber zu, machen aber keine Aussagen z.B. über das Verhältnis von Wohnungssuchenden zu Wohnungsangeboten in bestimmten Marktsektoren oder über die Zeiträume, die Umzugswillige brauchen, bis sie adäquaten Wohnraum über den Markt tatsächlich vermittelt bekommen.⁶⁰⁵ Rückschlüsse lassen sich hier höchstens über das Verhältnis von Wohnungsangeboten zu Wohnungsgesuchen in den Anzeigenteilen der Tageszeitungen ziehen oder – besonders für den Sektor preisgünstiger Wohnungen und einkommensschwacher Haushalte – über das Verhältnis von Wohnungssuchenden zu Wohnungsvermittlungen auf den kommunalen Wohnungsämtern. Statistische Erhebungen hierüber fehlen allerdings bislang.

9.1.2 Entwicklung des Marktsegments preisgünstiger Mietwohnungen

Die Probleme des Wohnungsmarktes kulminieren im Marktsegment der preisgünstigen Mietwohnungen. Preisgünstiger Wohnraum findet sich zu einem nicht geringen Teil im Altbaubestand. Ein knappes Drittel des Mietwohnungsbestandes von 1993 wurde vor 1948 errichtet. Bei über 70 % dieser Wohnungen lag die Miete unter 600 DM im Monat; selbst bei Wohnungen mit einer Wohnfläche von 80-100 m² betrug dieser Anteil noch knapp 50 %.⁶⁰⁶ Gerade in diesem preisgünstigen Altbaubestand führen Modernisierungen zu einem erheblichen Mietanstieg bzw. fallen Wohnungen durch die Umwandlung in Eigentum aus dem Mietwohnungsmarkt heraus. Ebenso ist besonders der preisgünstige Altbaubestand von Abriß bedroht bzw. wurden in den vergangenen Jahren ganze Wohngebiete mit preisgünstigen Mietwohnungen abgerissen.⁶⁰⁷ So sind besonders Haushalte in diesem Bestand von den oben beschriebenen Verdrängungsspiralen betroffen. Bei einer so bewirkten Verknappung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum können sie kaum auf anderen, für sie erschwinglichen Wohnraum ausweichen und werden so von Überschuldung und damit Räumungsklagen aufgrund von Mietzahlungsschwierigkeiten mit anschließen-

⁶⁰⁵ Vgl. Ulbrich 1990, 222.

⁶⁰⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 253.

⁶⁰⁷ Vgl. Steinmeier 1992, 49f.

der Wohnungslosigkeit bedroht. Durch Neubau ist preisgünstiger Wohnraum auf dem freien Wohnungsmarkt wegen der hohen Baukosten – zumindest unter den heutigen Rahmenbedingungen – kaum in ausreichendem Umfang zu schaffen.⁶⁰⁸

Ein weiterer großer Teil des preisgünstigen Wohnraums macht der Bestand der durch den sozialen Wohnungsbau errichteten Wohnungen aus.⁶⁰⁹ Auch hier ist eine zunehmende Verknappung des Bestandes feststellbar. Gab es 1996 noch 2,4 Millionen Sozialwohnungen, so werden für das Jahr 2000 nur noch 1,8 Millionen prognostiziert.⁶¹⁰ Dies liegt vor allem an den regulär auslaufenden Sozialbindungen des sozialen Wohnungsbaus, die bei gleichzeitig schrumpfender Bautätigkeit in diesem Bereich nicht ausgeglichen werden können.⁶¹¹

Diese Entwicklungen betreffen in besonderer Weise einkommensschwache Haushalte.⁶¹² Der Anteil des Nettoeinkommens, den Haushalte durchschnittlich für Mietzahlungen aufwenden müssen, ist um so höher, je niedriger das Haushaltsnettoeinkommen ist.⁶¹³ Demgemäß sind Haushalte mit niedrigem Einkommen kaum in der Lage, Mietpreissteigerungen zu

⁶⁰⁸ Vgl. die Berechnungen der erforderlichen Mindestmiete bei Neubauten von der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 11-14.

⁶⁰⁹ Zum sozialen Wohnungsbau s.u., Kap. 10.1 dieser Arbeit.

⁶¹⁰ Vgl. Deutscher Mieterbund 1997b. Einen Rückgang der Wohnungen mit Sozialbindung von 1993 bis 2000 um ca. 40 % prognostiziert auch eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, vgl. BMBau/BMFuS 1994, 141f.

⁶¹¹ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 14f; Deutscher Mieterbund 1997b.

⁶¹² Die Festlegung von Einkommensgrenzen, unterhalb derer von »einkommensschwachen Haushalten« gesprochen werden kann, ist schwierig. Anhaltspunkte bieten die Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG und die Wohngeldtabellen des WoGG; vgl. dazu Kap. 10.1 und 10.2 dieser Arbeit.

⁶¹³ Bei einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen über 6500 DM lag die durchschnittliche Mietbelastung 1993 bei 13 %; diese steigt bei einem Einkommen von ca. 2000 DM auf 25 %, bei ca. 1000 DM auf 37 % und bei unter 800 DM auf 49 %, vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 255. Im Vergleich zu früheren Jahren ist die durchschnittliche Mietbelastung besonders der Einkommensschwachen Schichten enorm gestiegen, so hatten 1969 z.B. Zweipersonenhaushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern bei einem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen von ca. 500 DM eine durchschnittliche Mietbelastung von unter 20 %, während Vierpersonenhaushalte von Beamten und Angestellten mit einem Einkommen von ca. 2.000 DM eine durchschnittliche Mietbelastung von ca. 12 % hatten, vgl. Statistisches Bundesamt 1970, 462f.

verkräften, die über ihre Einkommenssteigerung hinausgehen. Bei einem kleiner werdenden Angebot an preisgünstigem Wohnraum sind sie in hohem Maße auf die Sicherung ihres Wohnraumes angewiesen, bzw. stehen bei einem Umzug vor kaum zu überwindenden Schwierigkeiten. Auch haben diese Haushalte kaum eine Möglichkeit, Wohneigentum zu bilden, sondern bleiben meist dauerhaft auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen.

Dem kleiner werdenden Bestand an preisgünstigem Wohnraum steht eine wachsende Anzahl einkommensschwacher Haushalte gegenüber. Besonders die zunehmende Zahl der von Arbeitslosigkeit – in vielen Fällen nicht nur vorübergehend – betroffenen Haushalte und die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern sind auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Da der freie Wohnungsmarkt nicht in der Lage ist, in größerem Umfang preisgünstigen Wohnraum neu zu schaffen – und wegen der bei preisgünstigem Wohnraum geringeren Profitaussichten meist auch nicht willig –, ist über diesen Wohnungsmarkt eine Verringerung der Differenz zwischen Angebot und Nachfrage nicht zu erwarten. Einkommensschwächere Haushalte sind so einem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt.⁶¹⁴ Infolgedessen wird eine zunehmende Zahl von Haushalten vom Wohnungsmarkt regelrecht ausgegrenzt und hat kaum eine Chance, ihr Grundbedürfnis nach angemessenem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt zu befriedigen. Diese Entwicklungen bedingen, "daß sich die vorhandenen Disparitäten im Mietwohnungsmarkt zu einer dauerhaften Unterversorgung einkommensschwacher Haushalte mit preiswertem Wohnraum verfestigt haben. Damit fehlen Mieterinnen und Mietern dieser sozialen Schicht nach Kündigung ihrer Wohnung wegen Mietzahlungsschwierigkeiten nicht nur Ausweichmöglichkeiten in preiswertere Bestände auf dem Markt. Sie sind vor allem zunehmend außerstande, die auftretenden Wohnungsversorgungsprobleme aus eigener Kraft zu beheben."⁶¹⁵ Zudem droht in Quartieren mit Bewohnerinnen und Bewohnern, die zur Deckung ihrer Mieten überwiegend auf soziale Leistungen angewiesen sind, eine »Ghettoisierung« sozialer Problemfälle, so daß hier relativ schnell die Gefahr der Entstehung von »sozialen Brennpunkten« droht.

9.1.3 Disparitäten des Wohnungsmarktes

Die marktvermittelte Befriedigung des Bedürfnisses nach angemessenem Wohnraum gelingt für den Großteil der Bevölkerung. Von einem allgemeinen »Versagen« des Marktes kann deshalb auch angesichts der Wohnungs-

⁶¹⁴ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 11.

⁶¹⁵ Steinmeier 1992, 61.

notproblematik nicht die Rede sein. Vielmehr ist der Markt besser als jedes andere bekannte Instrument in der Lage, die Interessen von Anbietenden und Nachfragenden auf dem Wohnungssektor miteinander zu vermitteln. Auch für diesen Sektor gilt, daß der Markt "die gesellschaftlichen Ressourcen dahin [lenkt], wo Menschen imstande und bereit sind, für sie zu bezahlen. Er funktioniert immer auch als ein Rückmeldemechanismus, der zwischen Angebot und Nachfrage vermittelt."⁶¹⁶ Trotz der oben beschriebenen Besonderheiten des Wohnungsmarktes, vor allem seine langen Anpassungszeiten an Nachfrageschwankungen und die Immobilität der »Marktgüter« betreffend, funktioniert dessen Vermittlung weitgehend.

Dennoch kann vom Markt nicht erwartet werden, auch die sozialen Probleme der Wohnraumversorgung zu lösen. Der Markt vermittelt ja nicht Bedürfnisse direkt miteinander, sondern über das Steuerungselement »Geld«. Vor allem wenn, wie bei einkommensschwachen Haushalten, die Nachfrage nach angemessenem Wohnraum nicht mit einer entsprechenden Kaufkraft verbunden ist, ist der Markt nicht in der Lage, diese Nachfrage zu befriedigen.⁶¹⁷ Was die Befriedigung von Bedürfnissen anbelangt, die nicht mit genügend Kaufkraft verbunden sind, ist der Markt tatsächlich sozial »blind«.⁶¹⁸ Er ist zwar (Haupt-)Distributionssphäre des Konsumgutes Wohnraum, kann prinzipiell jedoch nicht Garant der Gewährung des sozialen Menschenrechts auf angemessenen Wohnraum sein.⁶¹⁹

Vielmehr läßt sich umgekehrt sagen, daß Sektoren des Wohnungsmarktes um so besser funktionieren, je mehr Kaufkraft für diesen Marktsektor zur Verfügung steht. Gerade der Raumbedarf der besserverdienenden Haushalte "stößt bislang an keine erkennbare Sättigungsgrenze" und weitet sich, da er

⁶¹⁶ Nethöfel 1994, 158.

⁶¹⁷ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 55: "Die Nachfrage nach Wohnraum ist bei niedrigem Einkommen nicht beliebig nach unten elastisch und soll es auch nicht sein. Ein bestimmter Mindeststandard an Wohnraumversorgung ist ein wichtiger gesellschaftlicher Integrationsfaktor."

⁶¹⁸ Vgl. Jahn 1990, 80; vgl. a. Wangenheim 1993, 5: "Markt ist ein außerordentlich wirksames System des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage. Wohnungspolitik weiß aber, daß ein freier, sich selbst überlassener Wohnungsmarkt »sozial blind« ist und nicht zur Erreichung des wohnungspolitischen Zieles führt: Er garantiert nicht für alle Nachfrager zumutbare Bedingungen."

⁶¹⁹ Dieses Problem der Befriedigung von Bedürfnissen, die nicht mit ausreichend Kaufkraft verbunden sind, ist ein generelles Problem der Marktwirtschaft, die "das Problem derjenigen nicht zu lösen [vermag], die keine Erwerbsarbeit übernehmen können.", Kirchenamt der EKD 1997, 57.

über Neubau kaum zu befriedigen ist⁶²⁰, auch auf Sektoren aus, die eigentlich Wohnraum für geringerverdienende Haushalte anbieten. Damit gerät der markttypische Wettbewerb zu einem Verdrängungswettbewerb, der diejenigen unversorgt bleiben läßt, die über zu wenig Kaufkraft verfügen. Betrachtet man den Markt unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung von sozialen Grundbedürfnissen, offenbart sich ein weiteres Ungleichgewicht bezüglich der Interessen auf Angebots- und Nachfrageseite. Auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes steht das Interesse, Eigentum bzw. Kapital angemessen zu verwerten. Damit verbunden ist das Interesse, über dieses Eigentum die eigene (wirtschaftliche) Freiheit zu sichern bzw. zu erhöhen. Auf der Nachfrageseite steht dagegen das Interesse, unmittelbar das eigene Grundbedürfnis nach angemessenem Wohnraum zu befriedigen. Anbieter auf dem Wohnungsmarkt sind deshalb, außer in eigenen wirtschaftlichen Zwangslagen, zumeist nicht gezwungen, ihr vermietbares Eigentum auch wirklich über den Wohnungsmarkt zu vermieten. Gerade bei einem möglichen zukünftigen Eigenbedarf – aus der Besorgnis heraus, Mieterinnen und Mietern nicht wieder kündigen zu können – oder bei nicht erzielbaren Mietpreisvorstellungen – z.B. wegen eines Überangebots von Wohnraum im entsprechenden Sektor – werden Wohnungen vorübergehend oder auch dauerhaft vom Wohnungsmarkt zurückgezogen. Daraus resultieren Wohnraumleerstände, die kaum quantifizierbar sind, aber dennoch erhebliche Ausmaße ausmachen dürften. Für Nachfragende dagegen, die auf dem Wohnungsmarkt keinen Wohnraum anmieten können, bringt dies im schlimmsten Fall sogar Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit mit sich. Das Interesse der Nachfragenden an einer Anmietung von Wohnraum ist also prinzipiell größer als das Interesse der Anbieter an deren Vermietung. Aber auch in bestehenden Mietverhältnissen haben Mieterinnen und Mieter zumeist ein größeres Interesse an diesen als Vermieterinnen und Vermieter, da sie vor allem aufgrund ihrer irreversiblen Investitionen in Umzugskosten und in soziale Beziehungen im Wohnumfeld "in hohem Maße immobil" geworden sind.⁶²¹ Vermieterinnen und Vermieter dagegen sind, vor allem bei einer ausreichenden Nachfrage nach Mietwohnraum, nicht im gleichen Maße auf die Fortsetzung des Mietverhältnisses angewiesen. Aus diesem Ungleichgewicht der Interessen auf dem Wohnungsmarkt resultiert eine prinzipiell größere Marktmacht der Vermieterinnen und Vermieter, die bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen dieses Marktes zu beachten ist.

⁶²⁰ Derleder/Aken 1994, 239.

⁶²¹ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 6.

9.1.4 Konsequenzen für die sozialstaatliche Ausgestaltung der Wohnraumversorgung

Ein der sozialen Marktwirtschaft verpflichteter Sozialstaat wie die Bundesrepublik Deutschland kann die Wohnraumversorgung der Bevölkerung dem freien Wohnungsmarkt wegen dessen Disparitäten nicht vollständig überlassen. In erster Linie ist der Sozialstaat verpflichtet, Rahmenbedingungen herzustellen, die ein Marktgleichgewicht zwischen Anbietern und Nachfragern herstellen. Erschwert wird die Herstellung dieses Gleichgewichts durch die grundrechtlich abgesicherte Eigentumsposition der Vermieterinnen und Vermieter, so daß deren Eigentum durch Art. 14 GG geschützt ist, während die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung durch Art. 13 GG nur für ein bestehendes Mietverhältnis gewährt wird. Aus dem vom Bundesverfassungsgericht festgestellten konkurrierenden Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung – welches jedoch mit der wirksamen Kündigung durch den Vermieter endet – leitet allerdings das Bundesverfassungsgericht auch einen Auftrag an den Gesetzgeber ab, gesetzliche Regelungen für den Mieterschutz zu erlassen.⁶²² Mietrecht und Mieterschutz sind so dem Gesetzgeber zur Gestaltung der Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes aufgegeben.

Darüber hinaus obliegt dem Sozialstaat auch die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, daß auch aus dem Wohnungsmarkt Ausgegrenzte oder von Ausgrenzung Bedrohte ihr Bedürfnis nach angemessenem Wohnraum befriedigen können. Staatliche Wohnungspolitik ist von daher fester Bestandteil der Sozialpolitik. Primäres Ziel einer Wohnungs- und Sozialpolitik muß dabei sein, die Wohnbedürfnisse gerade der einkommensschwachen Haushalte zu befriedigen, die dies auf dem freien Wohnungsmarkt nicht aus eigener Kraft können.

Dabei muß sich die Politik vor einer Überreglementierung bzw. Außerkraftsetzung der Marktmechanismen des Wohnungsmarktes hüten, um nicht letztendlich die Wohnungsversorgung breiter Schichten über den Wohnungsmarkt zu gefährden. Andererseits deutet die Zunahme von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit auf ein Scheitern der Wohnungs- und Sozialpolitik hin im Blick auf das Ziel der Gewährung des Rechts auf angemessenen Wohnraum.

9.2 Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

In der Fachdiskussion hat sich für Personengruppen, die von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit betroffen sind, der Begriff der »Wohnungsnotfälle«

⁶²² Vgl. BVerfGE 89, 1 (8) und oben, Kap. 8.3 dieser Arbeit.

durchgesetzt. Dieser Begriff geht auf Empfehlungen des Deutschen Städtetages von 1987 zurück⁶²³ und umfaßt Personen, die unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht oder aktuell davon betroffen sind, oder Personen, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben.⁶²⁴ Mit diesem Begriff wurde ein Mittel geschaffen, Personengruppen insgesamt in den Blick zu bekommen, die in der administrativen Praxis und in den sozialen Hilfesystemen in verschiedene Problemgruppen differenziert werden. Dies ist im Hinblick auf die Untersuchung der Wohnungsnot insofern wichtig, als erst eine zusammenfassende Betrachtungsweise die Ausmaße des Problems der Wohnungsnot sichtbar werden und die Notwendigkeit übergreifender Problemlösungsansätze erkennen läßt, was bei einer nur auf Differenzierungen zurückgreifenden Betrachtungsweise aus dem Blick gerät. So wichtig eine zielgruppenadäquate Strategie zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit auch ist, es besteht bei einer nur differenzierenden Betrachtung immer die Gefahr, betroffene Gruppen nicht wahrzunehmen oder zu diskriminieren und aus dem Hilfesystem auszugrenzen. Die Gruppe der Wohnungsnotfälle eint die Tatsache, daß sich diese Personen aus eigener Kraft auf dem freien Wohnungsmarkt – aus den unterschiedlichsten Gründen – nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können. Innerhalb dieser Gruppe müssen natürlich auch wieder Differenzierungen vorgenommen werden. Insbesondere muß für die Praxis der Hilfegewährung die Gruppe der akut wohnungslosen Personen von der Gruppe der von Wohnungsverlust bedrohten Personen unterschieden werden, da jeweils unterschiedliche Hilfskonzepte nötig sind – jedoch jeweils als Teil einer umfassenden Strategie, die Wohnungsnotfälle insgesamt im Blick haben muß.

Eine Quantifizierung der Wohnungsnotfälle ist, da es nur unzureichende amtliche Statistiken gibt⁶²⁵, nur schätzungsweise möglich und von großen Unsicherheiten geprägt. 1990 ging die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe von 800.000 Personen aus, die akut wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht waren, und weiteren 700.000 Personen, die unmittelbar von Wohnungsverlust bedroht waren oder in unzumutbaren Verhältnissen lebten.⁶²⁶ 1996 schätzte die BAG Wohnungslosenhilfe die

⁶²³ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 14f.

⁶²⁴ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 31.

⁶²⁵ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 27 und BMBau/BMFuS 1994, 74f.

⁶²⁶ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 27. Zur Problematik von Schätzungen der Anzahl wohnungsloser Personen vgl. beispielhaft die aufwendigen Berechnungen der Erhebung von 1992 in BMBau/BMFuS 1994, 36-61, zur besonderen Problematik von Erhebungen bei wohnungslosen Personen ohne jegliche Unterkunft Behörde für

Zahl der wohnungslosen Personen bereits auf ca. 930.000, davon ca. 100.000 Familien (insgesamt knapp 400.000 Personen), 197.000 alleinstehende Wohnungslose und 336.000 Personen in Aussiedlerunterkünften. Dabei hat im Vergleich zum Vorjahr die Zahl der Wohnungslosen in den neuen Bundesländern zugenommen, während die Zahl in den alten Bundesländern stagnierte. Völlig ohne Unterkunft auf der Straße leben ca. 35.000 Personen in Deutschland, davon 3.000-4.000 Frauen.⁶²⁷ Die Gesamtzahl der Wohnungsnotfälle im Jahr 1994 wurde auf 2,5 Millionen geschätzt.⁶²⁸ Deutlich ist aufgrund aller Erhebungen und Schätzungen, daß die Zahl der Wohnungsnotfälle erheblich ist und ein gesamtgesellschaftliches Problem darstellt.

9.2.1 Wohnungsnotfälle in unakzeptablen Wohnverhältnissen

Die Gruppe der Personen, die in unakzeptablen Wohnverhältnissen lebt, ist nicht unmittelbar von Wohnungslosigkeit betroffen. Als Wohnungsnotfälle werden diese Personen trotzdem betrachtet, weil die Verhältnisse, in denen sie wohnen, unzumutbar sind und sie deshalb nicht über angemessenen Wohnraum verfügen und deshalb auch nicht menschenwürdig untergebracht sind. Außerdem droht einem beträchtlichen Teil von ihnen zumindest mittelbar die Wohnungslosigkeit.

Einheitliche Aussagen darüber, ab wann Wohnraum unakzeptabel ist, sind nur schwer möglich; überwiegend fehlen gesetzliche Regelungen und Normierungen. Nur für Teilbereiche gibt es – z.T. erheblich voneinander abweichende – Ausführungsbestimmungen z.B. der Wohnungsämter, welche die Dringlichkeit von Wohnungssuchenden festlegen. In der sozialwissenschaftlichen Forschung haben sich aber für einige Bereiche Richtwerte durchgesetzt, bei deren Unterschreitung allgemein von unzumutbaren Wohnbedingungen gesprochen wird.⁶²⁹

Von unzumutbaren Wohnverhältnissen kann auf alle Fälle bei der Überbelegung von Wohnungen gesprochen werden. Anhaltspunkte für eine quantitative Bestimmung, ab wann eine Überbelegung besteht, bieten die Dringlichkeitskriterien der Wohnungsämter, die zumeist das Verhältnis von

Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg u.a. 1996, bes. 11-18.

⁶²⁷ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe 1996, 167. Zur Entwicklung der Anzahl der Wohnungsnotfälle von 1988 bis 1994 vgl. BAG Wohnungslosenhilfe 1994, 117.

⁶²⁸ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe 1994, 117.

⁶²⁹ Vgl. a. o., Kap. 8.1 dieser Arbeit.

Personen zu Wohnräumen als Bezugsgröße nehmen.⁶³⁰ Danach kann von einer Überbelegung einer Wohnung gesprochen werden, wenn die Zahl der Bewohner die Zahl der Wohnräume (einschließlich Küche) übersteigt. Eine erhebliche Überbelegung liegt vor, wenn die Zahl der Bewohner um zwei Personen größer ist als die Zahl der Räume. Bei der Festlegung dieser Bezugsgröße lassen sich Daten über die Anzahl solcher Wohnungsnotfälle auch aus den Ergebnissen der Volkszählung und der Gebäude- und Wohnungszählung in den alten Bundesländern von 1987 gewinnen. Danach gab es 1987 mindestens 1.150.000 Personen, die in knapp 200.000 überbelegten Wohnungen lebten, was ca. 1% des Wohnungsbestandes ausmachte.⁶³¹ Da die Zählungen bei Haushaltsgrößen ab sieben Personen nicht mehr differenzierte und außerdem seit 1987 erhebliche Zuwanderungsbewegungen stattfanden, muß von einer erheblichen Untererfassung bzw. Vergrößerung der Personenzahl bis heute ausgegangen werden.⁶³² Für die neuen Bundesländer liegen Zahlen noch nicht vor. Betroffen von Wohnraumunterversorgung sind in erster Linie Paare mit zwei, drei oder mehr Kindern und Mehrgenerationenhaushalte.⁶³³

Ebenfalls unzumutbare Wohnbedingungen liegen bei völlig unzureichend ausgestatteten Wohnungen vor. Als in jedem Fall völlig unzureichend ausgestattet anzusehen ist Wohnraum, der weder über ein Bad noch über ein WC innerhalb der Wohnung verfügt. Aber auch bei dem Fehlen entweder eines Bades oder eines Innen-WCs kann von einer erheblichen Unterausstattung gesprochen werden.⁶³⁴ Auch Daten hierüber wurden von der Volkszählung/Gebäude- und Wohnraumzählung 1987 erhoben. Danach lebten 1987 ca. 413.000 Personen in ca. 212.000 Haushalten ohne Bad und WC, also völlig unzureichend ausgestattet. In Wohnungen, die entweder kein Bad oder kein Innen-WC besaßen, lebten noch einmal ca. 1,8 Millionen Personen.⁶³⁵ Bei den Haushalten mit unzumutbaren Wohnbedingungen ist davon auszugehen, daß sich deren Zahlen seit 1987 aufgrund von Abriß und Modernisierungen verringert haben.⁶³⁶

⁶³⁰ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 34; in Einzelfällen wird als Kriterium auch das erhebliche Unterschreiten normativer Wohnungsgrößen bestimmt, vgl. ebd.

⁶³¹ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 63-65.

⁶³² Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 68.

⁶³³ Vgl. Hanesch u.a. 1994, 166, dort auch Zahlen differenziert nach Bildungsabschlüssen.

⁶³⁴ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 34f.

⁶³⁵ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 69f.

⁶³⁶ Vgl. ebd.

Einpersonenhaushalte sind von unzureichender Wohnraumausstattung etwa doppelt so häufig betroffen wie die Gesamtbevölkerung, ebenfalls verstärkt betroffen sind un- und angelernte Arbeiter sowie Personen ohne Schulabschluß.⁶³⁷

Unzumutbare Wohnverhältnisse bestehen auch in Wohnraum in gesundheitsgefährdendem oder in anderer Weise unzumutbarem baulichen Zustand.⁶³⁸ Zu dieser Gruppe der Wohnungsnotfälle sind bisher weder Kriterien definiert worden, noch gibt es brauchbares Zahlenmaterial darüber, wieviele Personen davon betroffen sind.⁶³⁹

Zur Gruppe der Haushalte in unakzeptablen Wohnverhältnissen werden auch Haushalte mit Niedrigeinkommen und unzumutbarer Mietbelastung gerechnet.⁶⁴⁰ Einschätzungen, ab wann eine Mietbelastung unzumutbar ist, differieren stark; auch das vorliegende Datenmaterial zu dieser Problematik ist weitgehend unzureichend. Aufschlußreicher als die zumeist herangezogene Mietbelastungsquote dürfte aber das nach Abzug der Miete verbleibende *verfügbare* Haushaltsnettoeinkommen in Relation zur Anzahl der Personen im Haushalt sein, das insbesondere bei Überschuldung oft minimal ist.⁶⁴¹ Gerade bei überschuldeten Haushalten mit einer hohen Mietbelastung besteht eine relativ große Gefahr, durch Räumungsklagen in Folge von Mietschulden unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht zu werden. Jede Erhöhung des Mietzinses oder der Nebenkosten stellt bei nicht vorhandenen finanziellen Spielräumen eine akute Bedrohung der Zahlungsfähigkeit und damit des Erhalts des Wohnraumes dar.

Mit der Novellierung des BSHG 1996 ist die Meldepflicht von Räumungsklagen an das zuständige Sozialamt gesetzlich geregelt worden.⁶⁴² Damit können die Sozialhilfeträger und Wohnungsämter gezielter als bisher gegen die drohende Wohnungslosigkeit angehen, auch die statistische Erhebung der Anzahl der Räumungsklagen fällt leichter. Über die Gründe der

⁶³⁷ Vgl. Hanesch u.a. 1994, 168.

⁶³⁸ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 32.

⁶³⁹ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 70.

⁶⁴⁰ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 32.

⁶⁴¹ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 35 u. 70-72. Zur Mietbelastungsquote, deren zumutbare Höchstgrenze überwiegend bei 25 % des verfügbaren Haushaltseinkommens gesehen wird, s.o., Kap. 9.1 dieser Arbeit.

⁶⁴² § 15a Abs. 2 BSHG; bisher waren die Gerichte durch eine Anordnung des Bundesjustizministeriums dazu verpflichtet, was aus datenschutzrechtlichen Gründen jedoch wegen der fehlenden Rechtsgrundlage in Frage gestellt wurde, vgl. Roscher 1996, 126.

Zahlungsschwierigkeiten der betroffenen Haushalte liegen dennoch bisher keine abgesicherten Erkenntnisse vor. Man wird davon ausgehen können, daß ein Großteil der Räumungsklagen aufgrund verzögerter oder ausbleibender Mietzahlungen durch Einkommenseinbußen dieser Haushalte, besonders bei Eintritt von Arbeitslosigkeit oder dem Auslaufen von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, bewirkt wird.⁶⁴³

Kaum quantifizierbar, aber mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zukünftig von Wohnungslosigkeit bedroht sind Personen, die in Wohnverhältnissen mit außergewöhnlichen Konfliktbelastungen wohnen. Häufig werden Jugendliche, mißhandelte Frauen und in Trennung lebende Paare zu Wohnungsnotfällen, sofern sie keinen adäquaten Ersatzwohnraum finden.⁶⁴⁴ Viele Untersuchungen bei Wohnungslosen haben bestätigt, daß ein großer Anteil vor allem der alleinstehenden Wohnungslosen aufgrund von Scheidung bzw. Trennung vom Partner oder von der Partnerin erstmals wohnungslos wurde.⁶⁴⁵

9.2.2 Unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Ein Wohnungsverlust droht allen Haushalten, deren Wohnraummietvertrag gekündigt wurde und die nicht über Ersatzwohnraum verfügen, oder die bei Wohneigentum aufgrund Insolvenzen ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können. Unmittelbarer Wohnungsverlust droht diesen Haushalten, sobald eine Räumungsklage oder sogar ein noch nicht vollstreckter Räumungstitel gegen sie vorliegt.⁶⁴⁶ Mit einem Anteil von über zwei Dritteln ist Mietzahlungsverzug häufigster Anlaß der Räumungsklagen, gefolgt von knapp 10 % Eigenbedarfskündigungen.⁶⁴⁷ Schätzungen ergaben, daß 1992 in den alten Bundesländern mehr als 85.000 Haushalte durch Räumungsklagen von Wohnungslosigkeit bedroht waren. Dabei stieg der Anteil der räumungsbeklagten Haushalte an der Gesamtzahl der Haushalte mit steigender Einwohnerzahl der Kommune und war bei Großstädten mit mehr als 300.000 Einwohnern dreimal so hoch wie in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern.⁶⁴⁸ Nicht erfaßt ist die

⁶⁴³ Vgl. Steinmeier 1992, 39 mit weiteren Nachweisen; zur Überschuldungssituation privater Haushalte und deren Ursachen insgesamt vgl. Korzac/Pfefferkorn 1992 u. Korzac 1997.

⁶⁴⁴ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 35.

⁶⁴⁵ Vgl. Ruhstrat 1995, 254f, Feldmann/Reis 1994, 40f.

⁶⁴⁶ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 33.

⁶⁴⁷ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 86.

⁶⁴⁸ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 62.

Zahl der Haushalte, die einer drohenden Räumungsklage durch Auszug aus der Wohnung vorbeugen, ohne daß adäquater Wohnraum vorhanden ist – oft in eine teurere Wohnung, in der über kurz oder lang eine erneute Räumungsklage droht. Dieses häufig anzutreffende Verhaltensmuster "ist Resultat eines Handlungsschemas, das bei der Bewältigung von Krisensituationen auf 'Mobilität' setzt. Angesichts der Wohnungsmarktbedingungen dramatisiert dieses Schema allerdings die Situation, bis zu dem Punkt, an dem sich Obdachlosigkeit als extremste Form der Zwangsmobilität darstellt."⁶⁴⁹ Kommt es nach einer Räumungsklage zu einer Zwangsräumung, bestehen nur noch geringe Aussichten, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden – vor allem bei Mietschulden als Klagegrund lassen sich von Vermieterseite geforderte Sicherheiten nicht mehr beibringen.

9.2.3 Aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen

Das Problem der Wohnungslosigkeit ist am drängendsten bei der Gruppe der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen. Dabei werden nicht nur Personen zu dieser Gruppe gerechnet, die dem engeren Sinne nach »obdachlos«, also ohne feste Unterkunft, sind, sondern auch Personen, die in Obdachlosenunterkünften oder sonstigen Behelfsunterkünften leben.⁶⁵⁰ Kriterium für die Wohnungslosigkeit ist das Nichtverfügen über Normalwohnraum auf mietvertraglicher Grundlage; wohnungslos sind also auch Personen, die aufgrund ordnungsrechtlicher Verfügung in Unterkünfte eingewiesen sind.⁶⁵¹ Die Bezeichnung dieser Personen als »Wohnungslose« wird anstatt der Bezeichnung »Obdachlose« verwendet, da in der Rechtsprechung die Tatsache der »Obdachlosigkeit« – gemäß dem etymologischen Wortsinn von Obdachlosigkeit – schon bei dem Vorhandensein auch einfachster und mangelhafter Notunterkünfte z.T. verneint wurde.⁶⁵² Weiterhin von »Obdachlosigkeit« wird im Polizei- und im Ordnungsrecht gesprochen, die auch noch die weitere Abgrenzung der »Nichtseßhaftigkeit« kennen. Der Begriff der »Wohnungslosigkeit« ist demgegenüber der genauere und umfassendere Begriff und wird deshalb in dieser Arbeit zugrundegelegt. Mit der Bezeichnung »Wohnungslose« wird so der Tatsache Rechnung getragen, daß diese Personen nicht über

⁶⁴⁹ Feldmann/Reis 1994, 30.

⁶⁵⁰ Vgl. Ruhstrat 1995, 26.

⁶⁵¹ Vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997 (b), 75f.

⁶⁵² Vgl. Steinmeier 1992, 12-14 mit weiteren Nachweisen.

angemessenen Wohnraum verfügen und damit akut nicht menschenwürdig untergebracht sind.

Insgesamt läßt sich diese Personengruppe noch einmal nach der Art ihrer Unterbringung differenzieren in:⁶⁵³

- wohnungslose Personen, die ohne jegliche Unterkunft im Freien schlafen oder biwakieren;
- wohnungslose Personen, die sich aus eigenen Kräften oder mit fremder Hilfe mit notdürftigen und vorübergehenden Behelfsunterkünften, z.B. in Pensionen, versorgt haben oder die vorübergehend bei Freunden, Bekannten oder Verwandten untergekommen sind;
- wohnungslose Personen, die sich in Heimen und Anstalten bzw. stationären und teilstationären Einrichtungen oder in Asylen und Übernachtungsheimen aufhalten und diese Einrichtungen bei Verfügbarkeit einer Wohnung verlassen könnten;
- wohnungslose Personen, die sich zeitlich befristet in Einrichtungen wie Krankenhäusern, Psychiatrien oder Einrichtungen des Strafvollzuges aufhalten, ohne daß sie über ein gesichertes Wohnverhältnis für die Zeit nach ihrer Entlassung verfügen;
- wohnungslose Personen, für deren vorübergehende Unterbringung ohne Mietvertrag der Sozialhilfeträger aufkommt;
- »ordnungsrechtlich versorgte« wohnungslose Personen, die z.B. aufgrund einer ordnungsrechtlichen Verfügung oder Einweisung der Obdachlosenaufsicht untergebracht sind;
- Aussiedler in Aussiedlerunterkünften.

Genaue Aussagen über die Anzahl der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen lassen sich wegen des Fehlens amtlicher Statistiken nicht machen. Schätzungen differieren erheblich voneinander, je nach Art der Zählweise bzw. Befragungen der verschiedenen zuständigen Ämter und der Extrapolationen bezüglich der Dunkelziffern. Besonders die nicht amtlich erfaßten Gruppen der Wohnungslosen, die sich selbst eine vorübergehende Unterkunft besorgt haben oder die auf der Straße leben und Hilfesysteme nicht oder nur sporadisch nutzen, sind zahlenmäßig kaum oder nur mit beträchtlichem Aufwand zu erfassen.⁶⁵⁴

9.2.3.1 Die Gruppe der sogenannten »Nichtseßhaften«

In der Praxis der öffentlichen Verwaltungen und in der Wohlfahrtspflege wird aus dieser Gruppe der aktuell Wohnungslosen, vor allem bei denen,

⁶⁵³ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 31.

⁶⁵⁴ S.o., Fn. 626.

die ohne jegliche Unterkunft oder ordnungsrechtlich versorgt bzw. vorübergehend untergebracht sind, noch einmal die Gruppe der »Nichtseßhaften« ausdifferenziert.⁶⁵⁵ "Das spezifische Kennzeichen ihrer Unterschiedlichkeit wird in der mobilen Lebensweise 'nichtseßhafter' Menschen gesehen. Nicht die grundlegende Tatsache, daß eine Person über keine Wohnung bzw. über kein Obdach verfügt, sondern die dem 'Nichtseßhaften' unterstellte Mobilität führt in der Verwaltungspraxis dazu, sie von den 'Obdachlosen' abzugrenzen."⁶⁵⁶ Dabei wird unterstellt, daß »Nichtseßhafte« mobile Personen seien, die ohne Bindung an einen Ort durch das Land ziehen.

Der Begriff der »Nichtseßhaftigkeit« wurde erstmals 1938 durch den Bayerischen Landesverband für den Wanderdienst eingeführt als Ersatz für bis dahin gebräuchliche Bezeichnungen wie z.B. »Wanderarme« und »Landstreicher«. "Die unterstellte 'Wanderbereitschaft' wiederholte und festigte die herrschenden Vorurteile und legitimierte die ausgrenzende Sonderbehandlung ... in Form von Hilfeverweigerung, Überwachung und Kontrolle".⁶⁵⁷ Mit dieser Begriffsbezeichnung, die bis in die siebziger Jahre hinein auch in der wissenschaftlichen Forschung Verwendung fand, wurde die Problemlage wohnungsloser Personen umdefiniert: Nicht die Wohnungslosigkeit wurde als Hauptproblem gesehen, sondern es wurden ihnen persönliche und soziale Defizite unterstellt, die diesen Personen ein Leben in festem Wohnraum angeblich verunmöglichten. »Nichtseßhafte« wurden so nicht als aktiv handelnde Personen begriffen, sondern als primär von Trieb und Anlagen bestimmte Menschen angesehen. In den siebziger Jahren verschoben sich die Forschungsansätze von Trieb- und Anlagentheorien hin zu stärker psychiatrisch bzw. psychologisch geprägten Erklärungsansätzen. Ein empirischer Nachweis einer "spezifischen Persönlichkeitsstruktur 'nichtseßhafter Menschen'" gelang allerdings nicht, wodurch dieser Forschungsansatz unhaltbar wurde.⁶⁵⁸ "Insgesamt läßt sich sagen, daß es sich bei dem Versuch, die 'nichtseßhaften' Charakterzüge zu bestimmen um ein Unterfangen handelt, in dem weitgehend unreflektiert gesellschaftlich verbreitete Vorurteilsstrukturen übernommen werden, die nur über ein spekulatives Vorgehen (wirklich ernstzunehmende und methodisch reflektierte Vergleichsgruppenuntersuchungen existieren so gut wie gar

⁶⁵⁵ Vgl. § 4 DVO § 72 BSHG.

⁶⁵⁶ Ruhstrat 1995, 26.

⁶⁵⁷ Ruhstrat 1995, 26. Vgl. zur Begriffsgeschichte auch John 1988, 381ff.

⁶⁵⁸ Vgl. Ruhstrat 1995, 14f; vgl. ebd., 14-18 den Überblick über den Stand der Forschung bis 1988.

nicht) zu einem scheinbar lückenlosen Bild des abweichenden Persönlichkeitstyps zurechtinterpretiert werden können."⁶⁵⁹

Ab Mitte der siebziger Jahre wurde stärker das soziostrukturelle Umfeld von Wohnungslosen in das wissenschaftliche Blickfeld genommen und damit die Grundlage für eine neue Perspektive gelegt. Wohnungslosigkeit wurde infolge dessen nicht mehr als Ausdruck spezifischer Charaktereigenschaften angesehen, vielmehr kamen die Lebenslagen von Wohnungslosen in den Blick. Aufgrund dieses Paradigmenwechsels wurde der Begriff der »alleinstehenden Wohnungslosen« als neuer Begriff für Personen eingeführt, die nicht in familiären Strukturen und ohne feste Unterkunft leben, und deren Lebenslage durch materielle Bedürftigkeit hinsichtlich der Sicherung ihres Lebensunterhaltes geprägt ist.⁶⁶⁰ Allerdings ist auch dieser Begriff problematisch und vor allem als analytischer Begriff nur bedingt brauchbar. Vor allem wird kritisiert, daß mit dem Adjektiv »alleinstehend« hauptsächlich das Merkmal des Unverheiratetseins pauschal hervorgehoben wird, das auch denjenigen unverheirateten Wohnungslosen zugeschrieben wird, die z.B. in partnerschaftlichen Beziehungen leben, und damit auch die administrative Differenzierung zwischen Einzelpersonen und Familien in die sozialwissenschaftliche Betrachtung übernommen wird.⁶⁶¹ Dennoch wird an diesem Begriff festgehalten, teilweise in Ermangelung eines besseren Begriffes, teilweise, weil dieser Begriff den Vorteil bietet, die Lebenslage der betroffenen Personen in das Zentrum zu rücken – nämlich nicht auf tragfähige und tragende soziale Beziehungen und Bindungen zurückgreifen zu können.⁶⁶² Eine Chance zur Überwindung der auch mit diesem Begriff vorgenommenen Diskriminierungen läge in noch zu entwickelnden Forschungsansätzen, die nicht retrospektiv die Schicksale von Wohnungslosen nach dem Eintritt von Wohnungslosigkeit analysierten, sondern bei der Situation vor Eintritt der Wohnungslosigkeit ansetzten.

⁶⁵⁹ Busch-Geertsema 1987, 31.

⁶⁶⁰ Vgl. Ruhstrat 1995, 27.

⁶⁶¹ Vgl. Ruhstrat 1995, 27, Feldmann/Reis 1994, 39. Weiter geht Holtmannspötter 1993, 13, in seiner Kritik, indem er die Akzeptanz des Begriffes auch darauf zurückführt, daß das im Begriff »Nichtseßhafte« "zentrale Erklärungsmuster der »Bindungslosigkeit« bzw. »-unfähigkeit« (an Orte und Menschen) in dem Adjektiv »alleinstehend« eben nicht auf[ge]geben" werden muß.

⁶⁶² Bisweilen wird neuerdings auch der Begriff "wohnungslose Einpersonenhaushalte" in Abgrenzung zum üblichen Begriff der wohnungslosen Mehrpersonenhaushalte benutzt, vgl. z.B. BAG Wohnungslosenhilfe 1996, 167.

Nach wie vor ist allerdings der Begriff »Nichtseßhafte« in der öffentlichen Verwaltungspraxis nicht überwunden und wird auch in Gesetzestexten weiter verwendet.⁶⁶³ Mit dieser Weiterverwendung eines überkommenen Begriffs geht die weiterhin vielerorts gängige Diskriminierung dieser Personengruppe einher, wie sie beispielsweise in der Praxis der »vertreibenden Hilfe« der Sozialämter geübt wird.⁶⁶⁴ Für die Betroffenen bedeutet die Umdefinition ihrer Problemlagen als persönliche Probleme faktisch einen Ausschluß von sozialstaatlich garantierten Hilfen.⁶⁶⁵

9.2.3.2 Ursachen des Eintritts von Wohnungslosigkeit

Wurden früher die Ursachen der Wohnungslosigkeit überwiegend im persönlichen Bereich der Wohnungslosen gesehen – die Definition der »Nichtseßhaftigkeit« des überwiegenden Anteils der Wohnungslosen implizierte eine selbstgewählte Wohnungslosigkeit aufgrund von Defiziten in der Persönlichkeitsstruktur –, haben neuere Forschungsergebnisse dazu geführt, ein wesentlich komplexeres Bild der Ursachen von Wohnungslosigkeit zu zeichnen. Wohnungslosigkeit ist nach den Erkenntnissen der Forschung weder allein Folge individueller Defizite noch ausschließlich Ergebnis gesellschaftlicher Verhältnisse, vielmehr als Folge interdependenter gesellschaftlicher und individueller Ursachen anzusehen. Der Eintritt der akuten Wohnungslosigkeit stellt zumeist "den Schlußpunkt einer mehr oder minder langen 'Wohnkarriere' dar, d.h. eines biographisch unterschiedlich gestalteten Weges, Wohnbedürfnisse und tatsächliche Wohnverhältnisse in Einklang zu bringen. Der (drohende) Wohnungsverlust markiert dabei ein besonders einschneidendes, 'kritisches' (Lebens)ereignis, dessen Tragweite stark von der jeweils individuellen Geschichte der Betroffenen, ihren Vorerfahrungen und Bewältigungsressourcen abhängt."⁶⁶⁶ Die Ursachen von Wohnungslosigkeit müssen demzufolge als Zusammentreffen von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, individuellen Notlagen und dem Scheitern von persönlichen Bewältigungsstrategien angesehen werden.⁶⁶⁷

⁶⁶³ Vgl. z.B. § 4 DVO § 72 BSHG; weitere Nachweise in Erlassen der Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen bei Steinmeier 1992, 13-15, vor allem Anm. 14 u. 17.

⁶⁶⁴ S.u., Kap. 9.3.2.3 dieser Arbeit.

⁶⁶⁵ Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 2.

⁶⁶⁶ Feldmann/Reis 1994, 30.

⁶⁶⁷ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 30: "Eine 'Wohnkarriere' ist nicht 'vorgezeichnet', sondern stets Resultat der Auseinandersetzung des handelnden und erleidenden Subjekts mit den eigenen Wünschen und den gesellschaftlich vorstrukturierten Realisierungschancen."

Die Annahme, daß auch individuelle Ursachen zur Wohnungslosigkeit beitragen, impliziert nicht die Behauptung, Wohnungslosigkeit lasse sich – zumindest zum Teil – als »selbstverschuldet« betrachten. Diese Auffassung kommt zwar immer wieder auch in amtlichen Statistiken zum Ausdruck, läßt sich aber bei genauerer Betrachtung nicht halten.⁶⁶⁸ Vielmehr kommt in der Annahme auch individueller Ursachen der Wohnungslosigkeit die Tatsache zum Ausdruck, daß Verhaltensweisen und Einstellungen einzelner Menschen diesen die Inanspruchnahme der Möglichkeiten materieller Existenzsicherung erschwert. Häufigkeit und Ausmaß der Reduktion von Handlungskompetenzen gerade bei Wohnungslosen lassen sich hier als Folge von Interdependenzen individueller Verhaltensweisen mit gesamtgesellschaftlichen Bedingungen erklären. Leben und Arbeiten an der unteren Peripherie der sozialen Einkommensskala verhindern demnach die Ausbildung von Handlungs- und Ausdrucksfähigkeit sowie Umweltkontrolle, so daß soziale und psychische Deklassierungsprozesse bis hin zum Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit als Ohnmachtserlebnisse nicht selten in einen Endzustand von "sozialer Apathie" führen, der die Suche nach Wegen aus der Wohnungslosigkeit für die Betroffenen als aussichtslos erscheinen läßt.⁶⁶⁹

Lassen sich die Ursachen für den Eintritt von akuter Wohnungslosigkeit nur als komplexes Zusammenspiel gesellschaftlicher und individueller Faktoren verstehen, können dennoch typische Situationen beschrieben werden, die zu akuter Wohnungslosigkeit führen:⁶⁷⁰

- Häufig tritt Wohnungslosigkeit ein durch eine Kündigung des Mietverhältnisses durch den Vermieter oder durch den Mieter selbst. Die Anlässe für die Kündigung des Mietverhältnisses sind dabei zu einem großen Teil Mietschulden, resultierend aus Einkommensproblemen durch Einkommenseinbußen, z.B. aufgrund eintretender Arbeitslosigkeit oder Übergänge vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe oder zur Sozialhilfe, oder aufgrund von Verzögerungen oder Sperrungen von Transferzahlungen wie Sozialhilfe oder Wohngeld.
- Sehr oft führen auch Konflikte in der Familie oder in der Partnerschaft, wie z.B. die Trennung oder Scheidung von der Partnerin bzw.

cen. Deklassierungsprozesse sind damit als Resultate gescheiterter Auseinandersetzungen zu entziffern und nicht als 'zwangsläufige' Folgen objektiver gesellschaftlicher 'Abläufe'."

⁶⁶⁸ Vgl. Steinmeier 1992, 82f.

⁶⁶⁹ Vgl. Steinmeier 1992, 83.

⁶⁷⁰ Vgl. Ruhstrat 1995, 254f.

dem Partner, der Tod von Bezugspersonen oder der Auszug aus dem Elternhaus zum Verlassen der gemeinsamen Wohnung, auch wenn angemessener Ersatzwohnraum nicht vorhanden ist. Dabei tritt häufig der Fall ein, daß auch nach längerer Zeit keine neue Wohnung gefunden wird, wodurch sich eine als vorübergehend erhoffte Wohnungslosigkeit bald zu einem Dauerzustand entwickelt.

- In vielen Fällen wird auch nach der Entlassung aus einer institutionellen Unterbringung, wie z.B. im Krankenhaus, Heim, in einer psychiatrischen Einrichtung, einer stationären Einrichtung der Suchthilfe oder in einer Justizvollzugsanstalt, kein angemessener Wohnraum gefunden.
- Trotz eines weitgehenden Mieterschutzes leben viele Menschen in ungeschützten Wohnverhältnissen wie z.B. in möblierten Zimmern, zur Untermiete oder mit befristeten Mietverträgen. Hier tritt oft nach Beendigung des Mietverhältnisses Wohnungslosigkeit ein. Besonders gravierend ist dieses Problem auch beim Wohnen in einer Arbeitsunterkunft oder Dienstwohnung, da mit der Kündigung des Arbeitsverhältnisses auch das Mietverhältnis endet, und aufgrund der eingetretenen Arbeitslosigkeit oft kein Ersatzwohnraum gefunden werden kann.

Ein Großteil der Fälle, in denen Wohnungslosigkeit eintritt, ist durch mangelnde finanzielle Ressourcen der Wohnungslosen bedingt. Vor allem (Einkommens-)Armut führt häufig zum Verlust des vorhandenen Wohnraumes bzw. verhindert, daß angemessener Wohnraum in kurzer Zeit gefunden und so Wohnungslosigkeit vermieden werden kann.⁶⁷¹

9.2.4 Verlauf und Auswirkungen von Wohnungslosigkeit

Der Eintritt von akuter Wohnungslosigkeit markiert einen Einschnitt im Leben der Betroffenen, der die Chancen auf eine »Normalisierung« der Lebensverhältnisse drastisch verringert. Wohnungslosigkeit mit den damit verbundenen psycho-sozialen Folgen wird so zum Schicksal, auf dessen Überwindung nur geringe Aussichten bestehen.

Die Untersuchungen typischer Verläufe von Wohnungslosigkeit bei alleinstehenden Wohnungslosen haben gezeigt, daß nach einer Phase von vorübergehenden Unterbringungen relativ schnell dauerhafte Wohnungslosigkeit eintritt. Vor allem die eigene Suche nach geeignetem Wohnraum ist meist erfolglos, da entweder preiswerter Wohnraum nicht zur Verfügung steht oder Vermieter nicht bereit sind, an Arbeitslose oder Sozialhilfeemp-

⁶⁷¹ Vgl. Ruhstrat 1995, 254; Autorengruppe 1987, 2f.

fänger zu vermieten.⁶⁷² Nur ein Teil der alleinstehenden Wohnungslosen findet nach dem erstmaligen Eintritt von Wohnungslosigkeit überhaupt wieder eine Wohnung oder ein Zimmer, wobei diese Wohnmöglichkeiten meist erhebliche Mängel aufweisen und nicht dazu beitragen, die Lebenslage zu normalisieren. Solche Wohnmöglichkeiten stellen somit eher eine Unterbrechung der Wohnungslosigkeit dar als eine Chance zu deren Überwindung.⁶⁷³ Versagen die eigenen Bemühungen zur Normalisierung der Lebenslage, wird in den meisten Fällen auf institutionelle Hilfesysteme zurückgegriffen. Deren Beitrag zur Normalisierung der Lebenslage ist jedoch in den allermeisten Fällen äußerst gering; im Gegenteil "bildet das institutionalisierte Hilfesystem eine wirksame Barriere zwischen dem Wunsch nach Normalität und seiner Realisierung".⁶⁷⁴ So kommt es zu Kreisläufen zwischen Phasen der eigenen Bemühungen und institutioneller Unterbringung. Spätestens mit dem Wegzug vom Ort des Eintretens der Wohnungslosigkeit – wegen Unerträglichkeit der Situation dort und der Aussichtslosigkeit aller Bemühungen, in der Regel nach maximal vier Monaten der Wohnungslosigkeit⁶⁷⁵ – hat sich die Lebenslage alleinstehender Wohnungsloser dauerhaft verfestigt, und es bestehen kaum Aussichten mehr auf eine Normalisierung. "Spätestens zu diesem Zeitpunkt setzt ein Kreislauf zwischen den einzelnen Institutionen des Hilfesystems ein, der nur in den seltensten Fällen durchbrochen werden kann. In einer Art revolvierendem Verfahren leben die alleinstehenden Wohnungslosen entweder in stationären Einrichtungen, in Asylen oder auf der Straße."⁶⁷⁶ Die Mobilität alleinstehender Wohnungsloser läßt sich so überwiegend als Folge der Wohnungslosigkeit und nicht als deren Ursache ansehen. Befragungen alleinstehender Wohnungsloser brachten außerdem die Erkenntnis, daß diese Mobilität größtenteils kleinräumig ist, und Wohnungslose oft aus dem ländlichen Raum in dichter bewohnte Gegenden ziehen, weil sie dort bessere Aussichten auf Wohnung und Arbeit erwarten.⁶⁷⁷

Dieser Verlauf der Wohnungslosigkeit bringt als Auswirkungen dramatische und meist irreparable psychische, soziale und wirtschaftliche Folgeschäden mit sich, welche die Wahrscheinlichkeit einer Wohnungsversor-

⁶⁷² Vgl. Ruhstrat 1995, 256.

⁶⁷³ Vgl. ebd., 264.

⁶⁷⁴ Feldmann/Reis 1994, 42.

⁶⁷⁵ Vgl. Ruhstrat 1995, 255.

⁶⁷⁶ Ruhstrat 1995, 265; vgl. a. die Schilderung von "Schlüsselsituationen" des Verlaufs von Wohnungslosigkeit bei alleinstehenden Wohnungslosen ebd., 153-161.

⁶⁷⁷ Vgl. Ruhstrat 1995, 257 u. 266.

gung aus eigener Kraft für die Betroffenen drastisch verringert.⁶⁷⁸ Die Erfahrung des Scheiterns aller Bemühungen der selbständigen Lebensbewältigung führen häufig zu einem Zustand psychischer und physischer Erschöpfung mit kaum noch vorhandenen Selbsthilfepotentialen.⁶⁷⁹

Nicht wissenschaftlich untersucht sind bisher Ursachen, Ausmaß und Verlauf von Wohnungslosigkeit bei allein auf der Straße lebenden Kindern. Das Problem der »Straßenkinder« – in den Slums der Großstädte der Zweidrittelwelt seit langem bekannt – scheint ein in Deutschland relativ junges Problem zu sein, was sich in einer in den letzten Jahren zunehmenden Medienberichterstattung widerspiegelt. Spezielle Hilfsangebote für diese Problemgruppe existieren bisher nur in geringem Umfang hauptsächlich in großstädtischen Ballungsräumen. Zumeist spielen sich die Schicksale dieser Klientel zwischen Einrichtungen der Jugendhilfe, Jugendpsychiatrie und dem Leben auf der Straße ab.⁶⁸⁰

Die Folgen der Wohnungslosigkeit für Mehrpersonenhaushalte stellen sich etwas anders dar, da der administrative Umgang mit ihnen anderen Prinzipien folgt. Vor allem Familien genießen bei der Unterbringung Priorität, da für sie eine Unterbringungspflicht besteht. Deshalb werden wohnungslose Mehrpersonenhaushalte nicht wie alleinstehende Wohnungslose oft aus dem Hilfebereich der Kommune abgeschoben, da kommunale Verwaltungen in diesen Fällen in höherem Maße durch Vorschriften gezwungen sind, die Versorgung dieser Haushalte mit Wohnraum zu gewährleisten. Der »günstigste« Fall für wohnungslos gewordene Mehrpersonenhaushalte stellt dabei die ordnungsrechtliche Wiedereinweisung in den bisherigen Wohnraum dar.⁶⁸¹ Hier können zumindest Bemühungen zur Normalisierung der Lebenslage einsetzen, ohne daß durch eine eingetretene Wohnungslosigkeit schon ein Abbruch des sozialen Umfeldes stattgefunden hat. Zwar wird mit der Wiedereinweisung kein neues Mietverhältnis begründet und somit die Gefahr der Wohnungslosigkeit nicht dauerhaft abgewendet – die üblichen Fristen der Dauer einer Wiedereinweisung betragen vier bis sechs Monate⁶⁸² –, dennoch sind die Chancen der Betroffenen, der Wohnungslosigkeit zu entgehen, um ein vielfaches größer als nach Eintritt

⁶⁷⁸ Vgl. Gerstenberger 1987, 175f.

⁶⁷⁹ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 33f.

⁶⁸⁰ Vgl. zur Diskussion um »Straßenkinder« z.B. Jordan 1995, Seidel 1995.

⁶⁸¹ Zu den rechtlichen Grundlagen und Folgen der Wiedereinweisung vgl. Steinmeier 1992, 103f; Derleder/Aken 1994, 229-231.

⁶⁸² Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 133f.

aktueller Wohnungslosigkeit. Für solcherart untergebrachte Haushalte besteht, wenn zusätzliche kommunale Hilfen flankierend eingesetzt werden, "die Möglichkeit der Suche nach alternativem Wohnraum und die Chance, den Aufenthalt in einer Obdachlosenunterkunft mit allen entsprechenden Folgeproblemen, insbesondere hinsichtlich der ausgesprochen geringen Aussichten auf Reintegration in die Normalwohnraumversorgung ..., zu vermeiden."⁶⁸³ Dennoch wird dieses administrative Mittel nur in einem sehr geringen Umfang angewendet.⁶⁸⁴

Der überwiegende Teil der wohnungslos gewordenen Mehrpersonenhaushalte wird von den Kommunen ordnungsrechtlich anderweitig untergebracht. Hierbei muß wieder unterschieden werden zwischen der Unterbringung in Normalwohnraum und der Unterbringung in Obdachlosen- oder anderen Behelfsunterkünften wie z.B. Hotels und Pensionen.⁶⁸⁵ Eine ordnungsrechtliche Unterbringung außerhalb der bisherigen Wohnung bedeutet in jedem Fall einen tiefen Einschnitt in die Lebenslagen der betroffenen Haushalte. Ein Abbruch bisheriger sozialer Beziehungen findet dabei ebenso statt wie eine Veränderung der Rechtsstellung im neuen Wohnraum, da in den wenigsten Fällen mit einer ordnungsrechtlichen Unterbringung ein Normalmietverhältnis begründet wird.⁶⁸⁶

Die meisten Kommunen können zur Unterbringung wohnungsloser Haushalte Einfachwohnungen, Gemeinschaftsunterkünfte, Wohnpavillons oder Wohncontainer nutzen. Sind diese Möglichkeiten erschöpft oder stehen von vornherein nicht zur Verfügung, wird in den meisten Fällen auf Pensionen, Hotels und Gasthöfe zurückgegriffen, z.T. werden Haushalte dabei auseinandergerissen oder mit anderen Haushalten gemeinsam untergebracht.⁶⁸⁷ Ein Großteil dieser Unterkünfte kann den Kriterien »angemessenen Wohnraumes« nicht genügen; von einer »menschenwürdigen Unterkunft« kann deshalb in vielen Fällen nicht gesprochen werden. Zudem belastet gerade die Unterbringung Wohnungsloser in Hotels, Gasthöfen etc. die

⁶⁸³ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 134.

⁶⁸⁴ Die Auswertung der Ergebnisse einer Befragung von Kommunen in Nordrhein-Westfalen z.B. weist nur für Großstädte einen signifikanten Gebrauch der Wiedereinweisung nach, vgl. BMBau/BMFuS 1994, 133f.

⁶⁸⁵ Das Mittel der Beschlagnahmung leerstehenden Wohnraumes für die Zwecke der Unterbringung Wohnungsloser spielt nur eine verschwindend geringe Rolle, vgl. BMBau/BMFuS 1994, 133.

⁶⁸⁶ Auch sozialhilferechtlich stellen Obdachlosenunterkünfte keine angemessene Wohnung dar, vgl. Glück 1996, 125.

⁶⁸⁷ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 83f.

kommunalen Haushalte ungemein.⁶⁸⁸ Überwiegend erfolgt die Unterbringung konzentriert in Gebieten, die ganz oder zumindest überwiegend von ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalten bewohnt werden und nicht dezentral in normalen Wohngebieten.⁶⁸⁹ Teilweise werden in der Praxis der zuständigen Behörden dezentrale bzw. konzentrierte Unterbringung und der Standard der Unterbringung vom »Wohlverhalten« der Wohnungslosen abhängig gemacht, so daß sich zum Teil mehrfach abgestufte Unterbringungssysteme herauskristallisiert haben, die mit disziplinierender oder erzieherischer Absicht belegt werden.⁶⁹⁰

Untersuchungen aus den siebziger und achtziger Jahren haben gezeigt, daß die Unterbringung in Obdachlosenquartieren überwiegend sozial negative Folgen für die untergebrachten Haushalte mit sich bringt.⁶⁹¹ Eine zumeist sehr lange Verweildauer dieser Haushalte in den Obdachlosenunterkünften zeigt, daß es nur einem kleinen Teil der Haushalte gelingt, ihre Lebenslage zu normalisieren und wieder in Normalwohnraum umzuziehen. Eher läßt sich die These aufstellen, daß diese Haushalte derart unter den psychosozialen Folgen ihrer Ausgrenzung und der damit einhergehenden Stigmatisierung leiden, daß ihre Ressourcen zur sozialen Stabilisierung nicht mehr ausreichen und so in vielen Fällen eine Verfestigung der Lebenslage am Rande der Gesellschaft eintritt.⁶⁹² Für eine Einweisung in Normalwohnraum spräche daher deshalb vor allem die Tatsache, daß sich mit dieser Unterbringungsart keine homogenen Quartiere sozial ausgegrenzter Haushalte bilden, die Gefahr der Stigmatisierung dieser Haushalte erheblich geringer ist und so die Stabilisierung bzw. Normalisierung der Lebenslagen erheblich leichter fallen können. Für die Kommunen bedeutet die Beschlagnahme bzw. Inanspruchnahme von Normalwohnraum für eine ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Haushalte allerdings einen höheren rechtlichen Aufwand als

⁶⁸⁸ Vgl. Autorengruppe 1987, 4. In Hamburg wurden allein im Januar 1996 knapp 1,2 Mio. DM für die Hotelunterbringung Wohnungsloser aufgewendet, der durchschnittliche monatliche Übernachtungspreis betrug ca. 950 DM, vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg u.a. 1996, 8.

⁶⁸⁹ Nach einer Untersuchung in Nordrhein-Westfalen brachten Kommunen zwischen 75 und 86,5 % dieser Haushalte konzentriert unter, vgl. BMBau/BMFuS 1994, 135f; zur Diskussion um den Begriff »sozialer Brennpunkt« vgl. ebd., Anm. 118.

⁶⁹⁰ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 137.

⁶⁹¹ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 35-37.

⁶⁹² Vgl. ebd., 36f.

die Bevorhaltung von Obdachlosenunterkünften.⁶⁹³ Ein Ausbau von Belegungsrechten durch die Kommunen bzw. Vereinbarungen mit Wohnungsgesellschaften könnten hier Spielräume eröffnen.⁶⁹⁴

9.2.5 Besondere Problemlagen von wohnungslosen Frauen

Gegenüber Männern sind Frauen aufgrund mehrerer Faktoren stärker von Wohnungslosigkeit bedroht. Das verfügbare Einkommen von Frauen ist meist geringer als das von Männern, ebenso sind Frauen stärker als Männer von Arbeitslosigkeit bedroht.⁶⁹⁵ Hinzu kommt, daß nach wie vor Frauen den größten Teil der Familien-, Haushalts- und Erziehungsarbeit leisten und finanziell dabei kaum abgesichert sind. Gerade bei innerfamiliären Konflikten und nach Trennungen bzw. Scheidungen droht so die Gefahr der Armut und Wohnungslosigkeit. Auch Alleinerziehende sind oft von Wohnungslosigkeit bedroht, besonders, wenn sie wegen der Erziehungsarbeit nicht in der Lage sind, zu arbeiten und so auf Sozialhilfe oder Unterstützung von anderer Seite angewiesen sind, was oft ein Leben an oder unter der Armuts- grenze bedeutet. Gerade bei ungeklärten Unterstützungsleistungen oder bei der Verweigerung der Unterhaltszahlungen durch Männer bzw. Väter droht oft der Wohnungsverlust.⁶⁹⁶

Der Anteil der Frauen bei den alleinstehenden Wohnungslosen hat sich in den vergangenen Jahren drastisch auf ca. 20 % erhöht. Nicht berücksichtigt ist dabei die Anzahl der Frauen in Frauenhäusern, bei denen zu einem nicht geringen Teil ebenfalls von akuter bzw. drohender Wohnungslosigkeit ausgegangen werden muß, sowie der Frauen, die eine vorübergehende Unterkunft bei Freundinnen, Freunden, Verwandten etc. finden.⁶⁹⁷ Ungefähr die Hälfte der wohnungslosen Frauen verliert ihre Wohnung durch Trennung bzw. Scheidung, oft aufgrund von untragbaren, von Gewalt durch Männer gekennzeichneten Verhältnissen.⁶⁹⁸ Gerade als Wohnungslose sind Frauen häufig von sexuellen Übergriffen durch Männer betroffen und

⁶⁹³ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 134.

⁶⁹⁴ Zu kommunalen Handlungsspielräumen in Bezug auf Belegungsrechte vgl. BMBau/BMFuS 1994, 141-144.

⁶⁹⁵ Das durchschnittliche Einkommen erwerbstätiger Frauen ist ca. 31 % bei Arbeiterinnen bzw. 36 % bei Angestellten geringer als das von Männern, vgl. Becker 1993, 131. Zur Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt vgl. ebd.

⁶⁹⁶ Vgl. Brixius 1995, 139.

⁶⁹⁷ Vgl. Brixius 1995, 138, die von einem Anteil von 30 % Frauen an wohnungslosen Personen ausgeht.

⁶⁹⁸ Vgl. Brixius 1995, 139, Rosenke 1996, 78.

werden zu Gelegenheits- und Zwangsprostitution gedrängt.⁶⁹⁹ Frauen brauchen deshalb spezielle Beratungsstellen, räumlich getrennt von Beratungsstellen für Männer und Familien, die mit weiblichem Fachpersonal besetzt sind.⁷⁰⁰ Sie brauchen ein Hilfesystem, in dem sie sicher vor sexueller Gewalt und Belästigung sind, und das auf die speziellen Problemlagen wohnungsloser Frauen abgestimmt ist. Dennoch fehlt zum großen Teil ein solches Hilfesystem, das auf die speziellen Bedürfnisse von Frauen eingeht. Vor allem Übernachtungsplätze in Einrichtungen allein für Frauen und spezifische Beratungsstellen für Frauen existieren nur vereinzelt.⁷⁰¹ Nach wie vor wird bei der Ausgestaltung der Hilfesysteme vom Leitbild des alleinstehenden wohnungslosen Mannes ausgegangen und die Wirklichkeit der Wohnungslosigkeit bei Frauen ausgeblendet.

9.3 Das Hilfesystem in der Spannung zwischen Prävention, Folgenbekämpfung und polizeirechtlichem Umgang mit den Problemlagen der Wohnungslosigkeit

Da akute Wohnungslosigkeit dramatische Auswirkungen auf die Lebenslagen der Betroffenen hat und eine Normalisierung der Lebenslagen nach dem Eintritt von Wohnungslosigkeit auf nur schwer zu überwindende Hürden trifft, müßte der Prävention von Wohnungslosigkeit Priorität in den Handlungsstrategien des institutionellen Hilfesystems in Deutschland zukommen. Auch die Unabdingbarkeit angemessenen Wohnraumes für ein menschenwürdiges Leben unterstützt diese Prioritätssetzung. Dennoch verhindert das Hilfesystem in einer Vielzahl von Fällen nicht den Eintritt von akuter Wohnungslosigkeit und verfestigt darüber hinaus oft die Lebenslagen von Wohnungslosen. Die Ursachen dafür nur in rechtlichen Diskriminierungen bestimmter Betroffenenengruppen zu suchen, griffe – trotz partieller Richtigkeit dieser Diagnose⁷⁰² – insgesamt zu kurz. In vielen Fällen verhindert das zu späte Bekanntwerden des Eintritts von Wohnungslosigkeit präventives Helfehandeln der zuständigen Behörden. Oft erschweren zersplitterte und unklare Zuständigkeiten effektive

⁶⁹⁹ Vgl. Rosenke 1996, 78f.

⁷⁰⁰ Vgl. Rosenke 1996, 79: "Unstrittig in der Fachdiskussion ist, daß Frauen, die Gewalt, oft sexuelle Gewalt erfahren haben, diese demütigenden und menschenunwürdigen Erlebnisse Männern nicht mitteilen wollen und können." Vgl. a. Brixius 1995, 140.

⁷⁰¹ Vgl. Rosenke 1996, 80.

⁷⁰² Vgl. z.B. die Diskriminierung der sog. »Nichtseßhaften«, s.o., Kap. 9.2.3.1 dieser Arbeit.

Präventionsstrategien. Daneben haben sich aber auch Traditionslinien des Hilfehandelns herausgebildet, die eher auf Verwaltung der Probleme oder sogar Diskriminierung betroffener Gruppen zielen denn auf effektive Hilfsangebote. Zusätzlich bestimmen gesamtgesellschaftliche Einstellungen wie das Bedürfnis nach »öffentlicher Ordnung« und »öffentlicher Sicherheit« Leitlinien polizeilicher Strategien, die wirkungsvollen Präventionsstrategien diametral entgegengesetzt sind.

9.3.1 Prävention als wünschenswertes Ziel institutionellen Hilfehandelns

"Einig sind sich administrative Praxis wie wissenschaftliche Literatur ... darin, daß der Schlüssel zur Reduzierung oder doch zumindest zur Eindämmung von Obdachlosigkeit in der Prävention, also einer Verhinderung der Entstehung neuer Fälle von Obdachlosigkeit liegt."⁷⁰³ Dieses Fazit der Untersuchung von Steinmeier kann nur nachdrücklich unterstrichen werden. Die oben beschriebenen nachteiligen psycho-sozialen Auswirkungen von Wohnungslosigkeit lassen erkennen, daß effektives Hilfehandeln nach Eintritt von Wohnungslosigkeit vor ungleich größeren, oft kaum zu überwindenden Schwierigkeiten steht als die Vermeidung von Wohnungslosigkeit. Aber auch die finanziellen Folgelasten für Staat und Gesellschaft sind nach dem Eintritt von Wohnungslosigkeit um ein vielfaches höher als die Kosten der Prävention. Daß für die Kommunen die Einweisung von Haushalten in Obdachlosenunterkünfte oder andere Notquartiere viel höhere Kosten mit sich bringt als die Prävention des Wohnungsverlustes durch z.B. die Übernahme von Mietschulden, ist vielfach nachgewiesen worden.⁷⁰⁴ Aber auch die gesamtgesellschaftlichen Kosten von Wohnungslosigkeit – und der damit meist verbundenen Ausgrenzung der Betroffenen aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben – dürften weitaus größer sein als der Aufwand für effektive Präventionsmaßnahmen.

Rechtlich gedeckt sind Präventionsmaßnahmen mithilfe finanzieller Leistungen durch die Formulierungen des Bundessozialhilfegesetzes, die in § 12 BSHG die Unterkunft und damit verbundene Kosten zum notwendigen Lebensunterhalt rechnen und in § 15 a BSHG die Hilfegewährung bei der Sicherung der Unterkunft auch in Fällen zuläßt, wo Hilfe zum Lebensunter-

⁷⁰³ Steinmeier 1992, 87 mit weiteren Nachweisen.

⁷⁰⁴ Vgl. z.B. Steinmeier 1992, 88; Ruhstrat 1995, 260; BMBau/BMFuS 1994, 130. Dies erkennt auch die Bundesregierung in ihrer Begründung zur Reform des Sozialhilfrechts an, vgl. Bundesregierung 1995 (a), 19.

halt nicht gewährt werden kann. Aus der sozialstaatlichen Verpflichtung des Grundgesetzes ergibt sich ein Hilfehandeln des Staates bei drohender Wohnungslosigkeit sogar erst recht.

Dennoch darf die Prävention von Wohnungslosigkeit nicht ausschließliches Ziel administrativen Hilfehandelns sein. Weitere Strategien zur Überwindung von Wohnungslosigkeit müssen für die Fälle dazukommen, in denen eine Prävention der Wohnungslosigkeit nicht möglich ist bzw. versäumt wurde. Hier müßte die schnellstmögliche Überwindung der Wohnungslosigkeit in Zusammenhang mit einer langfristigen Stabilisierung der Lebenslagen der Betroffenen Ziel des Hilfehandelns sein. Primär geht es dabei um die Überwindung der Wohnungslosigkeit, denn "solange sie besteht, ist eine nachhaltige Wirkung der auf die Beseitigung der übrigen besonderen Lebensverhältnisse abzielenden Bemühungen nicht erreichbar."⁷⁰⁵

Zu den nötigen materiellen Hilfen für die Betroffenen müssen rechtliche Beratung und Hilfestellung sowie kompetente sozialpädagogische Hilfsangebote hinzukommen, um nicht nur die unmittelbaren Folgen der Gefährdung bzw. des Verlusts von Wohnraum zu bekämpfen, sondern dauerhaft ein Leben an der unteren Grenze der Gesellschaft oder gar eine Ausgrenzung der Betroffenen zu verhindern bzw. zu überwinden.

9.3.2 Hindernisse für effektive Präventionsstrategien

Die Anzahl der akut von Wohnungslosigkeit Betroffenen ist Indiz dafür, daß die Praxis der Hilfestellung weit davon entfernt ist, die Zielvorstellung der effektiven Prävention von Wohnungslosigkeit zu erfüllen. Wissenschaftliche Untersuchungen haben eine Reihe von Gründen für dieses Versagen des Hilfesystems herausgearbeitet.

9.3.2.1 Verdeckte Wohnungslosigkeit und zu spätes Bekanntwerden von Wohnungslosigkeit

Haupthindernis für eine effektive Prävention von Wohnungslosigkeit ist das oftmals zu späte Bekanntwerden des Eintritts von Wohnungslosigkeit bei den zuständigen Ämtern und Behörden. Vielfach fehlt es an geeigneten Instrumenten, um rechtzeitig auf drohenden Wohnungsverlust reagieren zu können. Hier ist zumindest mit der Mitteilungspflicht der Gerichte über Kündigungsklagen wegen Mietschulden an die zuständigen Ämter in der Neufassung des § 15a Abs. 2 BSHG ein notwendiger Schritt unternommen worden. Nach dieser Mitteilung haben die Sozialämter Zeit, durch gezielte

⁷⁰⁵ BAG der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 1995, 161.

Übernahme von Mietschulden und Sicherstellung zukünftiger Mietzahlungen eine drohende Zwangsräumung mit folgender Wohnungslosigkeit abzuwenden – wobei sie allerdings ihre Spielräume oft nicht ausschöpfen und die Hilfeinstrumente sehr restriktiv anwenden.

Große Defizite bestehen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit nach institutioneller Unterbringung, vor allem in Einrichtungen des Strafvollzuges und des Gesundheitswesens. Hier existiert bisher kaum eine Zusammenarbeit zwischen den Trägern dieser Einrichtungen und den zuständigen Behörden. Dadurch liegen den meisten Kommunen keine oder nur unzureichende Informationen über drohende Wohnungslosigkeit vor, so daß Maßnahmen zur Prävention hier kaum greifen können.⁷⁰⁶

Kaum möglich sind Präventionsmaßnahmen auch bei »verdeckter Obdachlosigkeit«, die in zahlreichen Fällen den zuständigen Behörden nicht oder nur viel zu spät bekannt werden. Besonders bei Wohnungslosigkeit infolge von innerfamiliären Konflikten, Scheidungen und Trennungen, aber auch bei Zwangsräumungen bzw. freiwilligem Auszug infolge von Eigenbedarfskündigungen erfahren die zuständigen Ämter von der Wohnungslosigkeit nur durch Kontaktaufnahme seitens der Betroffenen, was oft erst nach dem Scheitern eigener Bemühungen der Fall ist.⁷⁰⁷ Zu diesem Zeitpunkt ist es für Prävention meist zu spät; die Kommunen haben dann oft nur noch die Möglichkeit einer Einweisung der Betroffenen in Obdachlosenunterkünfte.

9.3.2.2 Zersplitterung und unklare Zuständigkeiten

Aber auch bei einer frühen Kontaktaufnahme der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen mit dem Hilfesystem bzw. beim dortigen Bekanntwerden drohender Wohnungslosigkeit verhindern oft unklare Zuständigkeiten und eine Zersplitterung des Hilfesystems auf verschiedene Ämter effektive und rechtzeitige Präventionsmaßnahmen. "Nicht die Vermeidung von Wohnungslosigkeit oder die Armutslebenslagen der betroffenen Personen, sondern die Zuständigkeit für Teilprobleme der Betroffenen strukturiert das Hilfeangebot der Institutionen."⁷⁰⁸ Nur selten sind die Zuständigkeiten gebündelt, meist verteilen sich die unmittelbaren Probleme der Wohnraumversorgung auf Sozial- und Wohnungsämter und die Behörden der Polizei- und Ordnungsverwaltung.⁷⁰⁹ Im Hinblick auf die mit der Wohnungslosigkeit

⁷⁰⁶ Vgl. BMBau/BMFuS 1994, 159.

⁷⁰⁷ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 82f.

⁷⁰⁸ Ruhstrat 1995, 261.

⁷⁰⁹ Vgl. Steinmeier 1992, 86f, Evers/Ruhstrat 1993, 1f.

keit zusammenhängenden weiteren sozialen Probleme, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Überschuldung, Erziehungs- und Schulprobleme sowie Gesundheits- und Suchtproblematiken, kommen nochmals eine ganze Reihe von Ämtern und Einrichtungen hinzu, die zumindest für Teilprobleme zuständig sind. Oft erschwert dieses komplexe Zusammenspiel schon die Kontaktaufnahme von Betroffenen, die nur mit Mühe die für sie Zuständigen in den verschiedenen Ämtern ausmachen können.⁷¹⁰ Die Zuständigkeit bei Wohnungslosen, die behördlich als »Nichtseßhafte« definiert werden, liegt im Unterschied zu anderen Wohnungslosen, für welche die Kommunen und Landkreise zuständig sind, bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, also den Landkreisen bzw. dem Bundesland. Dadurch wird dieser Personenkreis noch einmal ausgegrenzt, und zwar aus den kommunalen Hilfsangeboten.⁷¹¹

Meist fehlt vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen der Sozialhilfe und dem Wohnungsbau bzw. der -versorgung. Die Behebung der Wohnungslosigkeit wird so vor allem dem System der Sozialhilfe überlassen, das "aber weitestgehend sowohl von der »Ressource Wohnung« selbst als auch von Einflußnahmemöglichkeiten zur Verbesserung der Wohnungsversorgungssituation abgeschottet [ist]."⁷¹²

Ein Auf- und Ausbau des Präventionssystems müßte hier Zuständigkeiten neu regeln und zusammenfassen. "Denkbar wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer zentralen Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit, an die sich die aus unterschiedlichen Gründen von Wohnungslosigkeit Bedrohten rechtzeitig wenden könnten. ... Solche Fachstellen werden vom Deutschen Städtetag empfohlen und tragen seit einigen Jahren in einigen Großstädten mit großem Erfolg zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei."⁷¹³ Eine Auswertung kommunaler Instrumente zur Wohnungssicherung und -versorgung durch ein Forschungsprojekt des BMFSFJ zeigt auch, daß die Zusammenfassung der Zuständigkeiten in eigenen Organisationseinheiten, mit einigen Abstrichen auch die enge

⁷¹⁰ Vgl. z.B. die Erfahrungsberichte von alleinstehenden Wohnungslosen über die Nichtgewährung von Hilfen aufgrund der Ablehnung der Zuständigkeit bei Ruhstrat 1995, 260.

⁷¹¹ Vgl. DVO zum § 72 BSHG.

⁷¹² Evers/Ruhstrat 1993, 2.

⁷¹³ Ruhstrat 1995, 262; zu weiterführender Literatur vgl. ebd., Anm. 1. Vgl. zur Weiterentwicklung des Konzeptes des Deutschen Städtetages, insbesondere für den ländlichen Raum, in dem sich Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Zuständigkeit von Kommunen und überörtlichen Trägern ergeben, Evers/Ruhstrat 1993.

Zusammenarbeit von Sozialämtern mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst bei der Wohnungssicherung, einher geht mit einer Ausweitung der Möglichkeiten bei der Unterbringung Wohnungsloser.⁷¹⁴

9.3.2.3 Traditionelle Ausrichtung der Strategien auf die Bewahrung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung in besonderem Zusammenhang mit polizeilichen Strategien

"Der Zustand von Obdachlosigkeit bedroht nach bis heute kaum bestrittener Auffassung die polizeilichen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hat der gekündigte und zur Räumung seiner Wohnung verpflichtete Mieter deshalb bis zur Zwangsräumung durch den Gerichtsvollzieher keine Ersatzwohnung gefunden, sind die Ordnungsbehörden in derartigen Fällen nach den Polizeigesetzen der Länder berechtigt und nach überwiegender Auffassung sogar verpflichtet, den Räumungsverpflichteten vorübergehend unterzubringen."⁷¹⁵ Nach geltender Rechtsprechung wird wohnungslos gewordenen Personen verboten, "sich schutzlos unter freiem Himmel aufzuhalten und dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören."⁷¹⁶ Die deswegen erlassene Einweisungsverfügung – meist entweder in Obdachlosenunterkünfte oder in leerstehenden Wohnraum – richtet sich gegen die wohnungslos gewordenen Personen als Störerinnen und Störer der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Damit ist aus Sicht der Ordnungsbehörden die Perspektive genau umgedreht: Nicht ein Hilfehandeln des Staates zur Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen, sondern das Bedürfnis der »Öffentlichkeit« nach Sicherheit und Ordnung wird Ausgangspunkt staatlichen Handelns.

Damit steht der staatliche Umgang mit Wohnungslosen in der Tradition armenpolizeilicher Praktiken, die sich "in erster Linie auf die Entfernung der störenden Erscheinungsformen von Armut aus dem Stadt»bild« [richteten]".⁷¹⁷ Durch solche Praktiken werden die Betroffenen diskriminiert, anstatt daß der Verpflichtung allen staatlichen Handelns auf die Menschenwürde der Betroffenen und dem Sozialstaatsgebot nachgekommen wird.

Die Erforderlichkeit eines polizeirechtlichen Notinstrumentariums für Wohnungsnotfälle soll damit nicht grundsätzlich bestritten werden. Unangemessen ist es jedoch, "wenn ein auf kurzfristige Störungsbeseitigung programmiertes Notrecht zur Grundlage der administrativen Bearbeitung von

⁷¹⁴ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 90.

⁷¹⁵ Steinmeier 1992, 94 mit weiteren Nachweisen.

⁷¹⁶ Ebd., 97.

⁷¹⁷ Autorengruppe 1987, 6.

Standardsituationen im Verwaltungsalltag konvertiert".⁷¹⁸ Dringend geboten ist vielmehr eine Strategie, die auf Überwindung der mit der Wohnungslosigkeit einhergehenden menschenunwürdigen Lebenslage der Betroffenen zielt, und nicht deren kurzfristige Unterbringung oder Abschiebung, um Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit vorzubeugen und dem Bedürfnis von Teilen der Bevölkerung nachzukommen, nicht durch Wohnungslose gestört zu werden.

9.3.2.4 Restriktive Hilfgewährung und rechtswidrige Einschränkungen von Sozialleistungen durch das Hilfesystem

Daß das öffentliche Bild von Wohnungslosen als ruhestörende und nicht sozial integrierbare Personen trotz aller Diskussionen um Wohnungsnot, Wohnungslosigkeit und Präventionsstrategien immer noch in weiten Bereichen handlungsleitend ist, belegen Untersuchungen über Art, Weise und Umfang der Hilfgewährung staatlicher Behörden für Wohnungslose immer wieder.⁷¹⁹ Gerade »Hilfsangebote« für alleinstehende Wohnungslose haben häufig als einzige Alternative zur institutionellen Unterbringung die Vertreibung bzw. Verdrängung der Wohnungslosen aus dem Bereich der eigenen Kommune zum Ziel. Die Probleme des Wohnungsverlustes bzw. der Wohnungslosigkeit werden in diesen Zusammenhängen als persönliche Defizite der Wohnungslosen umdefiniert, denen »Wohnfähigkeit« zumeist abgesprochen wird.⁷²⁰ Besonders restriktiv findet sich die diskriminierende Art der Hilfgewährung bei der Gruppe der nach behördlicher Definition »Nichtseßhaften«. Bei dieser Gruppe sind der Verweis auf die Hilfsangebote freier Träger, die rechtswidrig praktizierten Befristungen der Hilfege-

⁷¹⁸ Steinmeier 1992, 108. Vgl. a. das Fazit der intensiven rechtlichen Untersuchung ebd., 260-264, in dem Steinmeier zum Schluß kommt, daß sowohl die kritisierte polizeiliche Praxis im Widerspruch steht zu "den dogmatischen Grundpfeilern des geltenden Polizei- und Ordnungsrechts" (260) als auch "die Instrumentarien des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts ... keine befriedigenden Lösungen" für die Problematik der Wohnungslosigkeit bieten (263).

⁷¹⁹ Vgl. z.B. das Fazit von Feldmann/Reis 1994, 34: Es wäre zu erwarten, daß "Sozialpolitik und soziale Arbeit auf den Plan treten, um Unterstützungsnetze zu stärken, zu ersetzen oder neu zu knüpfen. Wie eine Flut von Publikationen zu Problemen obdachloser Familien oder Einzelpersonen nachgewiesen hat, ist häufig das Gegenteil der Fall. Trotz drohenden Wohnungsverlustes erfahren gerade Alleinstehende sehr wenig Unterstützung von 'offizieller' Seite, ihr Problem wird individualisiert und nicht selten qua Schuldzuschreibung psychologisiert."

⁷²⁰ Vgl. Ruhstrat 1995, 259f.

währung durch die Sozialämter sowie »vertreibende Hilfen« – z.B. die Ausgabe von Fahrkarten, damit die Personen den Ort verlassen – durchaus an der Tagesordnung.⁷²¹ So zahlt immer noch ein Teil der Sozialämter bzw. der mit der Auszahlung der Sozialhilfe beauftragten Stellen diese nur tagesweise für maximal drei Tage aus, ebenso wird der Aufenthalt in den kommunalen Übernachtungsheimen meist ebenso auf maximal drei Nächte befristet.⁷²² Auch die rechtswidrige Kürzung des Regelsatzes der Sozialhilfe bei der Auszahlung an alleinstehende Wohnungslose kommt nicht nur in Ausnahmefällen vor.⁷²³ Einmalige Beihilfen werden kaum bewilligt. »Nichtseßhafte« werden so durch die Art der Hilfestellung regelrecht »erzeugt«, da alleinstehende Wohnungslose vor allem durch die Befristung der Hilfen gezwungen werden, an den nächsten Ort weiterzuziehen, um wiederum dort für einige Zeit Hilfen zu erhalten. Resultat ist die empirisch festgestellte überwiegend kleinräumige Mobilität von alleinstehenden Wohnungslosen.⁷²⁴ Ansätze zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Normalisierung der Lebenslagen werden so extrem erschwert.

9.3.3 Flankierende Maßnahmen

Neben finanziellen Hilfen, zu denen die Kommunen nach dem BSHG verpflichtet sind, müßten Kommunen weitere Optionen der Hilfestellung zur Verfügung stehen, um eine angemessene und menschenwürdige Unterbringung wohnungslos gewordener Personen sichern zu können. Ob Kommunen ausreichend Wohnungen angemietet, Belegungsrechte erworben oder Verträge mit ortsansässigen Wohnungsunternehmen abgeschlossen haben, um wohnungslose Haushalte angemessen unterbringen zu können,

⁷²¹ Vgl. z.B. Henke 1994, 5, Ruhstrat 1995, 265, Autorengruppe 1987, 6.

⁷²² Diese rechtswidrige Befristung der Leistungsgewährung wird oft offen propagiert, vgl. z.B. den Bericht der Oberhessischen Presse zur Praxis des Marburger Sozialamtes vom 16.08.1997, Teil 1, Seite 4: "Hintergrund: Übernachtungswohnheim mit 17 Schlafplätzen".

⁷²³ Befragungen haben ergeben, daß z.B. in Nordrhein-Westfalen "lediglich 52,1 % der örtlichen Träger der Sozialhilfe die Hilfe zum Lebensunterhalt an Wohnungslose in Höhe des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes" auszahlten, Henke 1994, 4. Für Niedersachsen stellt Windheuser 1994, 8 fest: "Gegenüber dem Jahr 1986 ist die Zahlungsmoral der Sozialämter drastisch gestiegen Den vollen Regelsatz ... zahlen heute 40,8 % der Einheits- oder Samtgemeinden gegenüber 6,5 % im Jahr 1986".

⁷²⁴ Vgl. Ruhstrat 1995, 257.

hängt vom perspektivischen Umgang der jeweils Verantwortlichen mit den Problemen der Wohnungslosigkeit ab.⁷²⁵ Fehlt ein perspektivischer Umgang, reduzieren sich die kommunalen Handlungsmöglichkeiten auf eine kostenintensive Hotel- oder Pensionsunterbringung bzw. den Verweis auf institutionelle Einrichtungen freier Träger. Das Ziel, die Lebenslage der Wohnungslosen zu verbessern, ist ohne das Vorhandensein von Alternativen bei der Unterbringung Wohnungsloser bzw. dem Fehlen menschenwürdiger Unterbringungsmöglichkeiten kaum zu erreichen. So sind die für die Vergabe von Wohnraum zuständigen Wohnungsämter meist nicht in der Lage, Wohnungslose mit angemessenem Wohnraum aus dem Bestand des sozialen Wohnungsbaus zu versorgen.⁷²⁶ Sie können sich auch auf ihren Versorgungsauftrag "für die breiten Schichten des Volkes", mit Priorität für Familien (§ 1 II. WoBauG) berufen. Deshalb wird "eine Wohnungsversorgung, die sich auch angemessen an den Bedürfnissen alleinstehender Wohnungsloser orientiert, ... von den Wohnungsämtern in der Regel nicht als originäre Aufgabe begriffen und findet deshalb in der Praxis auch kaum statt."⁷²⁷

Die Vermittlung angemessenen Wohnraumes allein reicht für die dauerhafte Überwindung der Wohnungslosigkeit in vielen Fällen nicht aus. Durch die oft jahrelange Wohnungslosigkeit sind die Eingewöhnungsprozesse in die veränderte soziale Situation in vielen Fällen mühsam und langwierig und müssen durch intensive sozialpädagogische Beratung und Betreuung unterstützt werden, um die Wohnungslosigkeit wirklich effektiv und langfristig überwinden zu können. Auch hierbei kommt es auf eine größtmögliche Vernetzung der verschiedenen Beratungsstellen und Träger an.⁷²⁸ In der Praxis verhindert allerdings die Mittelknappheit der Kommunen meist eine ausreichende Bereitstellung sozialpädagogischer Angebote. "Wo sozialpädagogische Betreuung stattfindet, dient sie häufig der Bewältigung der aktuellen Situation und dem Sichhineinfinden in die miserablen Verhältnisse. Nur in

⁷²⁵ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 83 und die Synopse ausgewählter kommunaler Programme zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit ebd., 91-122.

⁷²⁶ Zu den Schwierigkeiten, die sich für die Wohnungsämter bei der Vergabe der meist für die Bewerberzahlen viel zu kleinen Anzahl von zu vergebenden Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus ergeben, vgl. die Ergebnisse einer Vertiefungsuntersuchung in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalens, BMBau/BMFuS 1994, 181-193.

⁷²⁷ Ruhstrat 1995 (a), 89.

⁷²⁸ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 84.

Ausnahmefällen wird eine Konzeption verfolgt, die darauf gerichtet ist, Obdachlosen nachhaltig aus dieser Situation herauszuhelfen."⁷²⁹

9.3.4 Einrichtungen des institutionellen Hilfesystems

Können die für Wohnungsnotfälle direkt zuständigen Ämtern und Behörden den Eintritt von Wohnungslosigkeit nicht verhindern bzw. Wohnungslosen keinen Ersatzwohnraum zuweisen, werden die Betroffenen meist an andere Einrichtungen, oft in freier Trägerschaft, verwiesen. Hauptsächlich handelt es sich dabei um "Obdachlosenasyile" und stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Besonders für die behördlicherseits als »Nicht-seßhafte« definierten alleinstehenden Wohnungslosen sind stationäre und teilstationäre Einrichtungen oft die einzige Alternative zu einem Leben auf der Straße.

Obdachlosenasyile, meist in kommunaler Trägerschaft, bieten Übernachtungsplätze für alleinstehende Wohnungslose überwiegend in Mehrbettzimmern. Mit diesen Übernachtungsplätzen sind normalerweise keine weiteren Hilfs- oder Betreuungsangebote verbunden. In der Regel ist der Aufenthalt in ihnen auf drei Nächte befristet, z.T. werden sie tagsüber geschlossen. Übernachtungsplätze in einem Obdachlosenasyil können nicht als angemessener Wohnraum bezeichnet werden; sie bieten lediglich eine Unterkunft und helfen so, ein Übernachten ohne jegliche Unterkunft, d.h. im Freien, zu vermeiden. Die Ausstattung der Asyle ist allerdings oft so schlecht und die Bettenzahl pro Zimmer so hoch, daß ein Teil der alleinstehenden Wohnungslosen sogar im Winter die Übernachtung im Freien vorzieht.⁷³⁰

Stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, meist von freien Trägern geführt, bieten für alleinstehende Wohnungslose oft die einzige Möglichkeit, einen festen Wohnort zu erlangen – und damit eine Adresse zu haben und postalisch erreichbar zu sein –, bzw. die letzte Alternative vor einem Leben auf der Straße.⁷³¹ Stationäre Einrichtungen bieten über die Möglichkeit einer Unterbringung hinaus z.T. sozialarbeiterische Unter-

⁷²⁹ Feldmann/Reis 1994, 85.

⁷³⁰ Vgl. Ruhstrat 1995, 266.

⁷³¹ Vgl. das Ergebnis einer Erhebung bei Ruhstrat 1995, 267: "Jeder zweite im Rahmen der quantitativen Erhebung erfaßten alleinstehende Wohnungslose hatte mehrfach Kontakt zu stationären Einrichtungen. Diese wurden immer dann von den alleinstehenden Wohnungslosen aufgesucht, wenn andere Bemühungen um Normalisierung der Lebenslage fehlgeschlagen waren und als Alternative nur noch ein Leben auf der Straße blieb."

stützung sowie Arbeits- bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten. Vor allem, wenn diese nur geringe Verdienstmöglichkeiten bieten und keine Sozialversicherungspflicht begründen, was recht häufig der Fall ist, sind Wohnungslose an diesen Arbeitsmöglichkeiten oft wenig interessiert, so daß die durchschnittliche Auslastung meist nur gering ist.⁷³² Rückläufig ist allerdings die Praxis, Plätze in stationären Einrichtungen zunächst in Mehrbettzimmern anzubieten und Plätze in Einzelzimmern erst nach einer »Bewährungsphase« zu vergeben. Dennoch gibt es sowohl bei den kurzfristig als auch bei den längerfristig untergebrachten alleinstehenden Wohnungslosen eine große Anzahl zwangsgemeinschaftlicher Wohnformen.⁷³³ Eine Untersuchung in Niedersachsen, die wohl verallgemeinerungsfähig ist, stellt fest, daß stationäre Einrichtungen "ihrem Auftrag nach vorübergehender Unterbringung der alleinstehenden Wohnungslosen und Hilfen zur Bewältigung vorhandener persönlicher Schwierigkeiten nachkommen, daß aber Hilfen für eine Normalisierung der Lebenslage der alleinstehenden Wohnungslosen eher die Ausnahme darstellen."⁷³⁴ Der eigentlich temporäre Aufenthalt in einer stationären Einrichtung bis zur Integration in den normalen Wohnungsmarkt und einer Normalisierung der Lebenslage droht daher oft zu einer dauerhaften Wohnform zu werden.⁷³⁵

Zu den voll- und teilstationären Einrichtungen ist seit den achtziger Jahren ein stetig wachsendes Angebot an ambulanten Hilfeangeboten hinzugekommen. Hierzu zählen vor allem Beratungsstellen – zentrale Anlaufstellen, Fachberatungsstellen – und Tagesaufenthaltsstätten. Hinzu kommt auch eine Anzahl von unterstützenden Hilfeangeboten wie Suppenküchen und Wärmestuben, die oft durch Privatinitiative eingerichtet und ehrenamtlich betrieben werden. Oft werden Initiativen, die mit einem Minimalangebot zur Deckung des Nötigsten beginnen, später ausgebaut, da "sich auch mit dem noch so beschränkten, aber nicht weniger nötigen Angebot die ganze existentielle Dimension der Kommenden [verbindet]."⁷³⁶ Diese Einrichtungen können dann Anstöße zur Eigeninitiative und Selbstorganisation von Wohnungslosen geben, wenn sie sich nicht auf die Verteilung von »Almosen« beschränken oder sogar als

⁷³² Vgl. Ruhstrat 1995, 267. Nur ca. ein Viertel der angebotenen Arbeitsplätze von vollstationären Einrichtungen bieten entlohnte und versicherte Arbeit oder ABM-Arbeitsplätze an, vgl. Holtmannspötter 1994 (a), 2.

⁷³³ Ruhstrat 1995 (a), 88.

⁷³⁴ Ruhstrat 1995, 268.

⁷³⁵ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 86, Ruhstrat 1995 (a), 92.

⁷³⁶ Holtmannspötter 1994 (a), 1.

Anlaß zur Kürzung regulärer staatlicher Hilfen genommen werden.⁷³⁷ Vor allem Straßenzeitungen setzen auf die Aktivierung der Eigeninitiative von Wohnungslosen. Bei ambulanten Hilfeeinrichtungen handelt es sich zumeist um niedrigschwellige Angebote, die es Wohnungslosen ermöglichen sollen, Art und Umfang der Kontakte selbst zu bestimmen. Damit wird den Hemmungen von Wohnungslosen und deren Ängsten vor disziplinierenden Maßnahmen Rechnung getragen, die durch den Umgang von Ämtern und Behörden mit Wohnungslosen entstehen.

In den neuen Bundesländern ist das institutionelle Hilfesystem immer noch im Aufbau begriffen. Dort entstand das Problem der Wohnungslosigkeit – abgesehen von auch vorher vorhandenen Einzelfällen – erst nach der »Wiedervereinigung« nach dem Ende der staatlichen Wohnraumbewirtschaftung. Modelle aus den alten Bundesländern können auch nicht unverändert übernommen werden – teils wegen der spezifischen Problemlagen in den neuen Ländern, teils wegen der oben beschriebenen Ineffektivität der Lösungsstrategien.⁷³⁸

9.4 Zusammenfassung: Armut und Wohnungslosigkeit als gesellschaftliche Ausgrenzungstatbestände

Wohnungslosigkeit als Folge von Wohnungsverlust ohne die Möglichkeit der Neugewinnung von angemessenem Wohnraum gehört zu den dramatischsten Folgen von Armut in Deutschland. Ohne die Behebung der Wohnungslosigkeit besteht für die Betroffenen kaum eine Chance auf eine Normalisierung ihrer Lebenslage und zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben. Der Prävention von Wohnungsverlusten und der Versorgung von Wohnungslosen mit angemessenem Wohnraum kommt demnach höchste Priorität zu. "Da es sich bei den von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Haushalten fast ausschließlich um sozial und wirtschaftlich Benachteiligte handelt, ist davon auszugehen, daß diese zur Verhinderung und Behebung drohender oder eingetretener Wohnungslosigkeit elementar auf institutionelle Hilfe angewiesen sind."⁷³⁹

⁷³⁷ Vgl. ebd. Ruhstrat 1995 (a), 91, sieht das Problem der »Almosenverteilung« vor allem "darin, daß bei weiterem Ausbau dieser Hilfen Teile der staatlichen und freiverbandlichen Hilfe praktisch ausgehöhlt oder ersetzt werden könnten."

⁷³⁸ Auf die Situation in den neuen Ländern kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden; vgl. dazu z.B. Lutz 1994, Holtmannspötter 1994, Wolf/Denninger 1995 mit weiteren Nachweisen.

⁷³⁹ Busch-Geertsema/Ruhstrat 1995, 125.

Wurde Wohnungslosigkeit früher meist als Auswirkung individuellen Fehlverhaltens (»soziale Devianz«) oder charakterlicher Schwächen (»Nichtseßhaftigkeit«) begriffen, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten die Erkenntnis durchgesetzt, daß Wohnungslosigkeit zu einem Großteil durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen verursacht wird. Wohnungslose sind so als eine gesellschaftliche Gruppe beschreibbar, "die wirtschaftlich und sozial ausgegrenzt und zusätzlich durch das grobmächtige System der staatlichen Prävention von Wohnungsverlusten durchgefallen ist."⁷⁴⁰ Wohnungslosigkeit stellt sich so dar als Ergebnis eines Segregationsprozesses, bei dem die individuellen Ressourcen der Betroffenen nicht mehr ausreichen, den sozialen Abstieg aufzuhalten. Mitauslösend für den dramatischen Zuwachs der Wohnungsnotfälle ist dabei vor allem die stark angestiegene Zahl der Arbeitslosen seit Beginn der neunziger Jahre gewesen. Nach wie vor verhindert vor allem die hohe Arbeitslosigkeit einen Rückgang der Armut in Deutschland, erschwert die Integration von sozial ausgegrenzten Armen in den wirtschaftlichen Bereich, schmälert deren soziale Perspektiven und führt zu drastischer Verringerung der finanziellen Möglichkeiten des Staates und der sozialen Sicherungssysteme. Nur als zynisch zu bewerten sind deshalb Forderungen, die Sozialhilfegewährung stärker von Arbeitsleistungen der Empfänger abhängig zu machen, da der Arbeitsmarkt freie Stellen nicht im entferntesten im notwendigen Umfang bereitstellt.

Dennoch ist das gesellschaftliche Bild von Wohnungslosen als deviante Störer der öffentlichen Ordnung und als soziale Schmarotzer, die auf Kosten der Allgemeinheit leben, so nachhaltig wirksam, daß es oft bis in die Stellen der staatlichen Administration hinein handlungsleitend geblieben ist. Menschenunwürdige Unterbringung, mangelnde Hilfegewährung unterhalb rechtlich vorgeschriebener Standards, Entfernung alleinstehender Wohnungsloser aus dem Stadtbild und Abschiebung in andere Kommunen oder in andere Hilfesysteme durch Ablehnung der Zuständigkeit sind beim behördlichen Umgang mit Wohnungslosigkeit immer noch an der Tagesordnung.

Allerdings sind kommunale Verwaltungen überwiegend mit der Folgenbeseitigung von eingetretener Wohnungslosigkeit hoffnungslos überfordert. Keine Stadt Deutschlands verfügt über ausreichend freien Wohnraum – schon die Vermittlung von Wohnungsnotfällen in unakzeptablen Wohnverhältnissen überfordert die Wohnungsämter, wie die langen Wartelisten der kommunalen Wohnungsverwaltung deutlich zeigen. Zudem belastet die

⁷⁴⁰ Ruhstrat 1995(a), 87.

ordnungsrechtliche Unterbringung die kommunalen Haushalte enorm. Da die Haushalte der meisten Kommunen und Städte sich ständig am Rande der Zahlungsunfähigkeit bewegen und auch die Finanzlage von Bund und Ländern kaum besser aussieht, bestehen wenig Spielräume für die Entwicklung eines perspektivischen Umgangs mit der Wohnungslosigkeit. Auch Ansätze für einen ressortübergreifenden Umgang mit Wohnungslosigkeit sind kaum verwirklicht, selbst zentrale Fachberatungsstellen für die Beratung von Wohnungsnotfällen finden sich bisher nur vereinzelt.

Mit dafür verantwortlich ist die Tatsache, daß konkrete Zahlen über von Armut und Wohnungslosigkeit Betroffene kaum verfügbar sind. Weder existiert eine kontinuierliche Armutsberichterstattung⁷⁴¹ in Deutschland, noch werden flächendeckende Wohnungsnotfallstatistiken⁷⁴² geführt. Schon hieran wird deutlich, daß Armut und Wohnungslosigkeit in weiten Teilen der Gesellschaft tabuisiert bzw. geleugnet werden. Das ganze Ausmaß der Probleme läßt sich nur schätzen, gesicherte Zahlen, die für eine konkrete Planung von Strategien zur Überwindung von Wohnungslosigkeit unabdingbar sind, existieren so gut wie nicht.

Armut und Wohnungslosigkeit sind damit gesellschaftliche Erscheinungen, deren Entstehung überwiegend den Betroffenen selbst angelastet wird und deren Beseitigung deshalb auch nicht mit den nötigen Mitteln angegangen wird. Die Ausgrenzung, die wohnungslose Arme erfahren, ist damit eine doppelte: Zum einen werden sie aufgrund ihrer Armut und ihrer Wohnungslosigkeit weitgehend von der Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen ausgeschlossen, zum anderen werden ihnen durch die Zuweisung der Selbstverschuldung ihrer Situation und damit der Verweigerung von Hilfeangeboten fast jegliche Aussichten auf die Verbesserung ihrer Lage genommen. Somit sind sie auch von gesellschaftlichen Perspektiven weitgehend abgeschnitten. Der Prävention von Wohnungsverlusten und der Prävention von Wohnungslosigkeit überhaupt kommt bei dem Bemühen um die Wahrung der Menschenwürde von Wohnungsnotfällen somit höchste Priorität zu. Sind die rechtlichen Regelungen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten aufgrund von Mietschulden und folgenden Räumungsklagen durch die 1996 erfolgte Novellierung des BSHG auch deutlich besser geworden, lassen sich damit jedoch nur ein Teil der Wohnungsverluste vermeiden. Nach wie vor gibt es viele Wohnungsverluste aufgrund ungeschützter Mietverhältnisse und

⁷⁴¹ Vgl. dazu Hanesch u.a. 1994, 21f.

⁷⁴² Zu den Mängeln der Bundessozialhilfestatistik und ihrer Ungeeignetheit für die Erfassung von Wohnungsnotfällen vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997, 76f.

Eigenbedarfskündigungen. Nur eine massive Ausweitung des Wohnraumangebotes vor allem im niedrigpreisigen Sektor kann hier eine Entspannung bringen. Nur eine solche Ausweitung brächte Chancen für die Verbesserung der menschenunwürdigen Situation mit sich, in der sich wohnungslose Menschen befinden. Für die Reintegration vor allem der alleinstehenden Wohnungslosen in den Wohnungsmarkt muß darüber hinaus eine Ausweitung der Anzahl kleiner Wohnungen angestrebt werden, die für Einzelpersonen geeignet und bezahlbar sind.

Im folgenden Kapitel sollen deshalb die Instrumente der Wohnungspolitik auf ihre Angemessenheit bei der Bekämpfung der Wohnungsnot analysiert werden, und zwar besonders auf ihre Erfolgsaussichten für die Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem angemessenen Wohnraum.

10. Wohnungspolitik als Instrument zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Trotz aller Kritik an der politischen Steuerung des Bereiches »Wohnen« konnte zumindest Ende der achtziger Jahre ein positives Resümee der Wohnungspolitik gezogen werden: "Alles in allem gesehen war die Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik Deutschland bisher durchaus erfolgreich."⁷⁴³ Herrschte bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Zerstörungen der Städte und den Zustrom von Flüchtlingen eine große Wohnungsnot, so sind bis heute sowohl das Wohnraumangebot massiv ausgeweitet als auch der Wohnstandard erhöht und die Belegungsdichte gesenkt worden.

Auf den extremen Wohnraummangel der Anfangszeit reagierte die Wohnungspolitik mit einer Wohnraumbewirtschaftung, die durch Art. 13 Abs. 3 GG grundgesetzlich abgesichert war.⁷⁴⁴ Durch das 1950 in Kraft getretene Erste Wohnungsbaugesetz wurde eine massive Ausweitung der Bautätigkeit erreicht, so daß ab Anfang der sechziger Jahre die Wohnraumbewirtschaftung beendet werden konnte, während gleichzeitig eine Liberalisierung der Mietpreise und -verhältnisse erfolgte.

Schon mit diesem Ersten Wohnungsbaugesetz wurden die drei Säulen des staatlich geförderten Wohnungsbaus geschaffen, die im Prinzip weite Bereiche des Wohnungsbaus bis heute bestimmen: Im *sozialen Wohnungsbau* wurde der Bau von Wohnraum für Personen mit geringem Einkommen öffentlich gefördert. Im *steuerbegünstigten Wohnungsbau* wurden die Baukosten durch den Erlaß von Steuern und Gebühren staatlich subventioniert. Bei diesen beiden Arten der staatlichen Förderung wurde im Gegenzug die Miethöhe auf die Kostenmiete begrenzt und Belegungsbindungen für den so geschaffenen Wohnraum begründet. Im sogenannten *freifinanzierten Wohnungsbau* konnten die Ausgaben für den Bau von Wohnraum steuerlich abgesetzt werden, ohne daß dadurch irgendwelche Bindungspflichten begründet wurden.

Vordringliches Ziel der Wohnungspolitik blieb durch alle Gesetzesänderungen und Richtungswechsel in der Politik hindurch die Schaffung von

⁷⁴³ Wolowicz 1990, 53, vgl. a. Ulbrich 1993.

⁷⁴⁴ Vgl. zur Geschichte der Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland Wolowicz 1990; zur Wohnraumbewirtschaftung vgl. ebd., 19f, zu Eingriffen in den Wohnungsmarkt aufgrund von "Raumnot" (Art. 13 Abs. 3 GG) vgl. z.B. Herdegen 1993, 45f.

Wohnraum "für die breiten Schichten des Volkes".⁷⁴⁵ Ebenso lassen sich zwei Hauptströmungen in der Politik ausmachen, die dieses Ziel mit einander entgegengesetzten Positionen anstrebten⁷⁴⁶: Die wirtschaftsliberale Position plädierte im wesentlichen für möglichst geringe Interventionen des Staates, um das freie Spiel der Marktkräfte nicht zu behindern. Der dann frei funktionierende Markt würde so automatisch zu einem ausreichenden Wohnraumangebot führen. Auf der Gegenseite betonte die sozialstaatliche Position die Notwendigkeit fortwährender Eingriffe des Staates in den Markt sowie massive staatlichen Subventionen des Wohnungsbaus, um die Wohnraumversorgung vor allem der einkommensschwachen Schichten gewährleisten zu können. Die konkrete Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte ist immer von einer Mischform der beiden Positionen bestimmt worden, wobei sich die Akzente je nach Zusammensetzung der Regierungskoalition eher zur einen oder zur anderen Seite verschoben haben.

Ein weiterer Streitpunkt in der Wohnungspolitik ist die Einschätzung, ob die Wohnraumversorgung der Bevölkerung primär durch eine verstärkte Eigentumsbildung⁷⁴⁷ oder vorrangig durch Mietwohnungsbau geleistet werden soll. Gerade bei der Förderung von Wohneigentum leistet die Wohnungspolitik einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur privaten Vermögensbildung. Durch die zunehmende Einsetzung des Steuerrechts in der Eigentumsförderung des Staates in den letzten Jahrzehnten kann jedoch bei dieser Art der Förderung kaum noch von einer wohnungspolitischen Zielsetzung der Verbesserung der Wohnverhältnisse gerade einkommensschwächerer Schichten ausgegangen werden. Im Gegenteil werden durch die Steuerpolitik vielmehr gerade die Schichten mit höheren Einkommen gefördert.⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ § 1 Abs. 1 II. WoBauG.

⁷⁴⁶ Vgl. Wolowicz 1990, 14-19.

⁷⁴⁷ Dies besonders mit Hinweis auf die geringe Wohneigentumsquote in Deutschland, s.o. Kap. 9.1 dieser Arbeit.

⁷⁴⁸ Vgl. die Einschätzung der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 56: "Die eigentumspolitischen Aktivitäten des Staates im Bereich des Bauens und Wohnens, bei denen es um erhebliche Vermögensgeschenke geht, sind nur schwer aus systematischen Grundwertungen des Staates herzuleiten. Aus diesem Feld dürfte die parteipolitische Konkurrenz um Mehrheiten durch eine Ausrichtung der Förderung auf wahlentscheidende (Wechsel-) Wählergruppen eine besonders gewichtige Rolle spielen."

Trotz aller Erfolge ist es der Wohnungspolitik jedoch nie gelungen, Wohnungsnotfälle zu vermeiden. Besonders das massive Anwachsen der Wohnungslosigkeit seit den achtziger Jahren zwingt dazu, sich der Wohnungsnotfallproblematik neu zu stellen und die Wohnungspolitik und ihre Konzepte auf ihre Tragfähigkeit angesichts der vorhandenen Probleme zu hinterfragen. Dazu soll im folgenden die Wohnungspolitik daraufhin untersucht werden, ob sie angemessene Instrumente zur Verringerung bzw. Vermeidung von Wohnungsnotfällen bereitstellt und ob dies mit einer sparsamen und effektiven Verwendung öffentlicher Mittel geschieht. So soll nicht ein Gesamtabriß staatlicher Wohnungspolitik versucht werden, sondern eine zielgruppenspezifische Analyse mit einer Bewertung der Kosten-Nutzen-Kalkulation.⁷⁴⁹

Das Volumen der staatlichen Förderung im Bereich Wohnungswesen betrug 1993 ca. 33 Mrd. DM und 1994 ca. 40. Mrd. DM.⁷⁵⁰ Den größten Anteil daran machten Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung aus, gefolgt vom Wohngeld und danach von den Mitteln für den sozialen Wohnungsbau. Zu dieser Summe kommen Steuerausfälle aufgrund geltend gemachter Verluste aus Vermietung und Verpachtung, die allerdings nur schwer schätzbar sind.⁷⁵¹

10.1 Objektförderung: Der soziale Wohnungsbau

Das für den sozialen Wohnungsbau wichtigste Gesetz ist das "Zweite Wohnungsbaugesetz", gültig – nach vielen Überarbeitungen und Anpassungen – z.Z. in der Fassung vom 19.08.1994. § 25 Abs. 1 II. WoBauG definiert den sozialen Wohnungsbau als Wohnungsbau mit öffentlichen Mitteln zugunsten von wohnungssuchenden Haushalten, deren Gesamteinkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht übersteigt. Mittlerweile soll "bevorzugt die Bildung von Einzeleigentum" gefördert werden (§ 26 Abs. 1). Als Wohnungsbau gilt auch die Modernisierung von Wohnraum (§ 2 Abs. 1). Ziel der Wohnungsbauförderung insgesamt ist es, "den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen" (§ 1 Abs. 2). Der soziale Wohnungsbau ist dabei besonders zu bevorzugen (§ 1 Abs. 1).

⁷⁴⁹ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 33.

⁷⁵⁰ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 64f.

⁷⁵¹ Die Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 63, schätzt die geltend gemachten Verluste aus Vermietung und Verpachtung für das Jahr 1989 auf ca. 25 Mrd. DM, was Steuerausfälle von ca. 10 Mrd. DM entstehen ließ.

Ohne Zweifel hat der soziale Wohnungsbau, zumindest in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens, zur Versorgung der einkommensschwachen Schichten mit angemessenem Wohnraum massiv beigetragen. Beim sozialen Wohnungsbau handelt es sich immer um Objektförderung, d.h. der zu schaffende Wohnraum wurde staatlich subventioniert, und im Gegenzug gab es Beschränkungen bei der Auswahl der späteren Bewohner und Bewohnerinnen dieses Wohnraumes und bei der Miethöhe. Sozialen Wohnungsbau gibt es grundsätzlich als Mietwohnungsbau besonders für einkommensschwache Mieter und Mieterinnen und als Eigentumsförderung für geringverdienende Haushalte. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die gesetzlichen Grundlagen für diese Art des Wohnungsbaus immer wieder an sich verändernde Situationen und Bedürfnisse angepaßt, ebenso wurden verschiedene Arten der Förderung neu eingerichtet. Hinzu kamen eine Vielzahl von Zusatzangeboten in den Bundesländern sowie teilweise sehr unterschiedliche Ausführungsbestimmungen. Insgesamt ist dadurch ein sehr unübersichtliches Regelwerk entstanden mit einer Vielzahl von Förderwegen und Modellprojekten.⁷⁵²

Den höchsten Anteil am gesamten Wohnungsbau hatte der soziale Wohnungsbau in den fünfziger Jahren: Von 1949 bis 1952 betrug dieser Anteil 69 %, von 1952-1959 53 %.⁷⁵³ In den sechziger Jahren ging der Anteil dann auf 39 % zurück⁷⁵⁴, in den siebziger Jahren sank dieser Anteil noch einmal auf 27 %.⁷⁵⁵ In der Phase der Deregulierung des Wohnungsmarktes unter der CDU/FDP-Regierung ab 1984 sank der Anteil des Neubaus von Sozialwohnraum am gesamten Wohnungsneubau bis zum Ende der achtziger Jahre noch einmal auf unter 20 %. Wurden 1983 noch 104.100 neue Sozialwohnungen genehmigt, so waren es 1988 nur noch 38.900, davon nur noch 12.300 Sozialmietwohnungen; gleichzeitig begann, bedingt durch das Auslaufen von Belegungsbindungen bzw. wegen vorzeitiger Rückzahlungen von Förderdarlehen, ein massiver Rückgang des Bestandes an Sozialwohnungen.⁷⁵⁶ In den neunziger Jahren wurden, ausgelöst durch die Diskussion um die »neue Wohnungsnot«, wieder mehr Mittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt. So stieg die Anzahl der

⁷⁵² Vgl. grundsätzlich zum sozialen Wohnungsbau Sternel 1996, XXV-XXVII; zu ausgewählten Länderprogrammen vgl. Feldmann/Reis 1994, 53-65, zu Beispielen kommunaler Förderung des sozialen Wohnungsbaus vgl. ebd., 71-73.

⁷⁵³ Vgl. Wolowicz 1990, 27.

⁷⁵⁴ Vgl. ebd., 33.

⁷⁵⁵ Vgl. ebd., 39.

⁷⁵⁶ Vgl. ebd., 50f; Ruhstrat 1995, 262.

Genehmigungen zum Neubau von Sozialwohnungen wieder auf knapp 94.000 im Jahre 1991 (alte Bundesländer: 81.000) und weiter auf über 146.000 im Jahre 1994 (alte Bundesländer: 99.000).⁷⁵⁷ Bei der Anzahl der veranschlagten Mittel aus öffentlichen Haushalten für den Bau von Sozialwohnungen zeichnete sich aber wieder ein Rückgang von 8,6 Mrd. DM im Jahre 1993 auf 7,67 Mrd. DM im Jahre 1994 ab.⁷⁵⁸ Auch der Bundesanteil der gesamten Förderung des sozialen Wohnungsbaus sank von 4 Mrd. DM im Jahre 1993 auf 2 Mrd. DM 1997, wobei dieser Rückgang nur zum Teil durch die Bundesländer ausgeglichen werden konnte.⁷⁵⁹

10.1.1 Förderwege im sozialen Wohnungsbau

Prinzipiell lassen sich drei Förderwege beschreiben, die jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen dienen und auf verschiedenen Förderungsprinzipien beruhen.

Der erste Förderweg⁷⁶⁰ wurde mit dem "Ersten Wohnungsbaugesetz" von 1950 eingerichtet. Im Mietwohnungsbau werden dabei an Wohnungsbauunternehmen öffentliche, unverzinsliche Darlehen mit 25-30 Jahren Laufzeit vergeben. Im Gegenzug ist die Vermietung dieses Wohnraumes für die Laufzeit der öffentlichen Darlehen an Bedingungen geknüpft, die im "Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz)" geregelt sind. Die so geförderten Wohnungen sind für Personen mit geringem Einkommen vorbehalten: Bei Abschluß des Mietvertrages dürfen die Mieter und Mieterinnen ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten. Als Einkommensgrenzen werden für Einpersonenhaushalte ein Jahreseinkommen von 23.000 DM und für Zweipersonenhaushalte 33.400 DM festgelegt; für jedes weitere Haushaltsmitglied erhöht sich die Einkommensgrenze um 8.000 DM (§ 25 Abs. 2 II. WoBauG).⁷⁶¹ Die Ausgestaltung der Belegungsbindung ist in einem eigenen Gesetz, dem "Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen" (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG) geregelt. Für die konkrete Vergabe

⁷⁵⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt 1995, 246 u. 1996, 247.

⁷⁵⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt 1995, 247 u. 1996, 248.

⁷⁵⁹ Vgl. Deutscher Mieterbund 1997b.

⁷⁶⁰ Zu den Grundzügen des ersten Förderweges vgl. Wolowicz 1990, 21-23; Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 59f.

⁷⁶¹ Die Berechnung des Jahreseinkommens ist in den §§ 25a-d II. WoBauG geregelt. Zur Entwicklung der Einkommensgrenzen im Vergleich zu durchschnittlichen Haushaltseinkommen seit 1950 vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 62.

der Wohnungen an Berechtigte haben sich auf der zuständigen kommunalen Ebene eine Vielzahl von Modellen entwickelt, die vom bloßen Ausstellen von "Wohnberechtigungsscheinen" (§ 5 WoBindG) bis hin zur direkten Wohnungsvermittlung reichen. Auch die Miethöhe für diese Wohnungen ist staatlich festgelegt, nämlich seit 1957 auf die Kostenmiete, die durch die "Zweite Berechnungsverordnung" geregelt ist.⁷⁶² Ziel dieser Kostenmiete ist, "auf der einen Seite für den Einsatz der öffentlichen Mittel ... den höchstmöglichen Nutzen zu gewinnen, nämlich Wohnraum mit entsprechend verbilligter Miete, und auf der anderen Seite aber trotzdem dem Bauherrn noch eine gewisse Wirtschaftlichkeit des geförderten Wohnraums wenigstens in Form einer kostendeckenden Miete zu gewährleisten."⁷⁶³

Mit dem 1956 verabschiedeten "Zweiten Wohnungsbaugesetz" wurde der sozial geförderte Eigenheimbau neu eingeführt.⁷⁶⁴ Diese Eigentumsförderung folgt den gleichen Prinzipien wie der Mietwohnungsbau des ersten Förderweges, nur daß hier die zukünftigen Bewohner und Bewohnerinnen des Wohnraumes direkt gefördert werden. Für die Inanspruchnahme öffentlicher Darlehen für den Bau von Eigentumswohnraum gelten die gleichen Einkommensgrenzen wie für den Mietwohnungsbau.

Mitte der sechziger Jahre wurde der zweite Förderweg im Sozialwohnungsbau neu eingeführt. Bei dieser öffentlichen Förderung liegen die Einkommensgrenzen – bei der Einführung um 40 %, heute um 60 % (§ 88a Abs. 1 b) II. WoBauG) – höher als beim ersten Förderweg. Das Fördervolumen der einzelnen Bauvorhaben ist geringer als beim ersten Förderweg und wird als "Aufwendungszuschuß" bzw. "Aufwendungsdarlehen" geleistet (§ 88 II. WoBauG). Für Mietwohnungen gilt wie beim ersten Förderweg die Kostenmiete (§ 88b II. WoBauG), dabei ist der Anteil des Mietwohnungsbaus im zweiten Förderweg nur sehr gering, diese Form des sozial geförderten Wohnungsbaus dient fast ausschließlich der Förderung von Wohneigentum mittlerer Einkommensschichten. Nach Einführung dieses Förderungsweges wurden die Wohnungsbaufördermittel zunehmend vom ersten auf den zweiten Förderweg verlagert. "Der soziale Mietwohnungsbau wurde so auf ein Sonderprogramm für Ärmere reduziert."⁷⁶⁵

⁷⁶² Zur Kostenmiete vgl. a. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 14-16.

⁷⁶³ Sternel 1996, XXVII.

⁷⁶⁴ Vgl. Wolowicz 1990, 25f.

⁷⁶⁵ Wolowicz 1990, 33; vgl. a. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 60f.

In den achtziger Jahren wurde durch verringerte Mittelzuweisungen das Volumen des sozialen Mietwohnungsbaus insgesamt drastisch reduziert. Ebenso wurde 1990 die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgehoben und so den großen Bauträgern des sozialen Wohnungsbaus, die nicht nach dem Profitprinzip arbeiteten, die gesetzliche Grundlage ihrer Arbeit entzogen.⁷⁶⁶

1989 wurde ein dritter Förderweg neu eingeführt, die sogenannte »vereinbarte Förderung« (§ 88 d II. WoBauG)⁷⁶⁷. Der so geförderte Wohnraum stellt keinen preisgebundenen Wohnraum dar, vielmehr werden öffentlicher Zuschuß und Miethöhe mit dem Bauträger frei vereinbart.⁷⁶⁸ Die Fördersumme pro Wohneinheit ist dabei nochmals geringer als bei den anderen Förderwegen. Für Wohnraum des dritten Förderweges können über die Belegungsbindung hinausgehend Belegungsrechte der fördernden Stellen, in der Regel der Kommunen, vereinbart werden. Die Laufzeit von Belegungsbindung und -rechten ist aber auf höchstens fünfzehn Jahre begrenzt (§ 88d Abs. 2 Nr. 2. II. WoBauG) – in der Regel beträgt sie nur fünf bis zehn Jahre –, so daß der Vermieter nach Ablauf dieser Belegungsbindung die Mieten schrittweise bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anheben kann.⁷⁶⁹

Seit der Einführung des dritten Förderweges ist ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Förderung auf diesen Förderweg umgeschichtet worden. Im Jahre 1994 wurden knapp 30 % der Förderungsmittel öffentlicher Haushalte für Wohnungen des dritten Förderweges vorgesehen. Deren Anteil an den gesamten Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau machte im selben Jahr gut 50 % aus.⁷⁷⁰

⁷⁶⁶ Zur Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit, auf die in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden kann, vgl. z.B. Wolowicz 1990, 43-45, Hackelsberger 1990, 91

⁷⁶⁷ Vgl. Wolowicz 1990, 46f.

⁷⁶⁸ Vgl. Sternel 1996, XXV.

⁷⁶⁹ Wolowicz 1990, 47, sieht die Problematik des Dritten Förderweges vor allem darin, "daß nach dem Ablauf der sehr kurzen Bindungszeit große Mietsprünge zu erwarten sind, die dann wahrscheinlich von Ländern oder Gemeinden durch nachträgliche Subventionen ausgeglichen werden müssen, um den einkommensschwachen Mietern den Verbleib in diesen Wohnungen zu ermöglichen; zumindest sind steigende Wohngeldleistungen vorprogrammiert. Ähnlich wie die Anfang der siebziger Jahre bevorzugte »degressive Förderung« bei den Aufwendungszuschüssen könnte sich die dritte Förderung als Scheinlösung erweisen, bei der lediglich Finanzlasten in die Zukunft verlagert werden."

⁷⁷⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 248. Gut die Hälfte der Fördermittel im ersten Förderweg wird für Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen aufgewendet. Die

Mit der Novellierung des II. Wohnungsbaugesetzes im Jahre 1994 ist eine modifizierte Form des dritten Förderweges (oft als vierter Förderweg bezeichnet⁷⁷¹) neu eingeführt worden, die "Einkommensorientierte Förderung" (§ 88 e II. WoBauG). Über die Bedingungen des dritten Förderweges hinaus wird die Förderung in eine Grund- und eine Zusatzförderung aufgeteilt. Die Grundförderung dient dem Erwerb von Belegungsrechten an dem geförderten Objekt und der Festlegung von höchstzulässigen Mieten. Die Zusatzförderung wird "zum Zwecke einer einkommensorientierten Wohnkostenbelastung des jeweiligen Mieters und einer dementsprechenden Sicherstellung der durch die Förderzusage festgelegten Mietzahlung gewährt." (§ 88 e Abs. 1 II. WoBauG) Im Prinzip wird mit dieser Regelung die Fehlbelegungsabgabe für diesen Förderweg überflüssig gemacht, indem die Förderung in dem Maße zurückgefahren wird, in dem Mieterinnen und Mieter über ein höheres Einkommen verfügen und damit in der Lage sind, höhere Mieten zu zahlen. Über die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung liegen noch keine konkreten Erkenntnisse vor.

10.1.2 Hauptprobleme des sozialen Wohnungsbaus

Die Hauptprobleme des sozialen Wohnungsbaus bestehen in der mangelnden Zielgenauigkeit der finanziellen Förderung, der Festschreibung der Miethöhe auf die Kostenmiete sowie in der zeitlichen Begrenzung der Belegungsbindungen.

Bei Wohnraum, der im sozialen Wohnungsbau geschaffen wurde, ist sowohl bei Mietwohnungen als auch bei Wohneigentum von einer erheblichen Zahl von Fehlbelegungen auszugehen. Dies ist vor allem eine Folge der gesetzlichen Regelungen, die einen Nachweis der Sozialwohnungsberechtigung nur bei Abschluß des Mietvertrages bzw. zu Beginn der Förderung verlangen. Wenn Mieterinnen und Mieter einer Sozialwohnung nach Abschluß ihres Mietvertrages Einkommenszuwächse zu verzeichnen haben, hat dies weder Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Wohnung noch auf die Höhe der Miete. Gleiches gilt für Nutzer von sozial gefördertem Eigentumswohnraum. Da ein nicht geringer Teil der Bewohner und Bewohnerinnen öffentlich geförderten Wohnraumes nach Bezug dieses Wohnraumes Einkommenszuwächse haben und somit einen sozialen Aufstieg erleben, ist immer ein Teil des Bestandes des sozialen Wohnungsbaus mit Per-

Statistik macht keine Angaben zur Wohnungsgröße und Art der Wohnungen im dritten Förderweg und läßt keine Rückschlüsse auf den Anteil der Eigentumsförderung sowie die geplante Dauer der Belegungsbindungen zu.

⁷⁷¹ Vgl. z.B. Bundesregierung 1995, 38.

sonen fehlbelegt, die nicht zu der Gruppe gehören, für die dieser Wohnraum eigentlich gedacht war. Im Mietwohnungsbau wird seit der 1981 erfolgten Einführung der Fehlbelegungsabgabe durch das "Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen" (AFWoG) versucht, zumindest einen Teil dieser fehlgeleiteten Subventionierungen wieder abzuschöpfen.⁷⁷² Dies gelingt aufgrund der erst bei einem die Einkommensgrenzen um 20 % überschreitenden Einkommen greifenden Fehlbelegungsabgabe (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AFWoG), die zudem die Preisdifferenz zu den Mieten am freien Wohnungsmarkt kaum erreicht, jedoch nur unvollkommen und mit erheblichem administrativem Aufwand.⁷⁷³ Bis auf das Saarland haben inzwischen alle alten Bundesländer die Fehlbelegungsabgabe eingeführt, die Einnahmen aus dieser Abgabe stiegen von ca. 175 Mio. DM im Jahre 1984 auf ca. 505 Mio. DM im Jahre 1992.⁷⁷⁴ Ein positiver Effekt von Fehlbelegungen ist allerdings gerade bei größeren Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus festzustellen, indem durch die größere Mischung sozialer Schichten das Entstehen sozialer Brennpunkte verhindert bzw. erschwert wird.⁷⁷⁵

Ein weiteres, seit den Anfängen des sozialen Wohnungsbaus bestehendes Problem ist, daß die Zahl der anspruchsberechtigten Mieterinnen und Mieter die Zahl der Mietwohnungen bei weitem übersteigt. Dadurch werden prinzipiell einkommensschwache sowie von der »Normalhaushaltform« abweichende Haushalte benachteiligt bzw. sogar aus dem sozialen Mietwohnungsmarkt verdrängt.⁷⁷⁶ Eine große Anzahl von Wohnungsämtern ist

⁷⁷² Vgl. Wolowicz 1990, 38f, Sternal 1996, XXVII.

⁷⁷³ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 194 u. 204; Deutscher Städtetag 1995, 31; Bundesregierung 1995, 38.

⁷⁷⁴ Vgl. Bundesregierung 1995, 38. Die Bundesregierung schätzt die für die Abgabenerhebung nötigen Aufwendungen auf ca. 10 % der Einnahmen, vgl. ebd.

⁷⁷⁵ So betonte der hessische Ministerpräsident Hans Eichel, "auch Mieter, die inzwischen mehr verdienen [als die Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau, rb], seien dort [in Sozialwohnungen, rb] erwünscht, um die Bildung von Ghettos zu vermeiden.", Frankfurter Rundschau v. 15.11.1997, 11.

⁷⁷⁶ Vgl. Die Grünen 1990, 3: "Einer Zahl von rund 10 Mio. wohnberechtigten Haushalten standen von Anfang an nur ca. 4 Mio. soziale Mietwohnungen gegenüber. Das führte zu einer starken Konkurrenzsituation innerhalb der Wohnberechtigten, bei der immer diejenigen unterliegen, die das niedrigere oder das unsicherere Einkommen haben. Dadurch werden insbesondere alleinlebende Frauen, Alleinerziehende und Alte benachteiligt. Ausländer/innen haben in diesem Konkurrenzkampf ebenso schlechte Chancen wie auf dem privaten Markt."

wegen der die Zahl des vorhandenen belegungsgebundenem Wohnraums bei weitem übersteigenden Zahl der sozialwohnungsberechtigten Wohnungssuchenden dazu übergegangen, Prioritätslisten für die Wohnraumvergabe zu erstellen.

Ein großes Problem, welches sich zu Beginn des sozialen Wohnungsbaus nicht absehen ließ, liegt in den starren Vorschriften zur Regelung der Kostenmieten. Zum einen haben sich im System der an den Ursprungsmieten orientierten Kostenmietenkalkulation "durch nachträgliche Modernisierungsmaßnahmen, durch Veränderungen des Finanzierungssystems oder auch durch Schwankungen des Kapitalmarktzinses ... Mietverzerrungen herausgebildet."⁷⁷⁷ Anfang der achtziger Jahre, bei einem relativ geringen Wohnungsfehlbestand auf dem Wohnungsmarkt, führte dies zu Leerständen in unattraktiven und teuren Sozialwohnungen in verdichteten Großsiedlungen in Stadtrandgebieten.⁷⁷⁸ Durch die drastische Steigerung der Baukosten und dem fehlenden Zwang zu kostengünstigem Bauen bewirkt das Kostenmietsystem bei neueren Sozialwohnungen, daß die so errechneten Mieten im sozialen Mietwohnungsbau deutlich über den am Markt erzielbaren Mieten liegen und von den Zielgruppen kaum noch erbracht werden können. Diese Kostenmieten müssen also noch einmal durch staatliche Zahlungen heruntersubventioniert werden, so daß diese Wohnungen letztendlich doppelt subventioniert werden. "Die Subventionsquoten für den Neubau sind in einem langanhaltenden Prozeß seit Mitte der 60er Jahre ständig gestiegen. Statt ursprünglich 25 bis 30 v.H. erreichen sie heute in den meisten Großstädten 80 v.H. der Gesamtkosten und liegen zum Teil darüber. Die Miete reduziert sich auf die Nebenkosten und einen geringen Deckungsbeitrag zu den Finanzierungskosten."⁷⁷⁹ Das Prinzip der Kostenmiete berücksichtigt fernerhin weder mögliche Mietsteigerungen nach Fertigstellung des Wohnraumes noch Wertzuwächse der Immobilie sowie des Grundbesitzes und minimiert das unternehmerische Risiko der Bauträger derart, daß fast von einer staatlich garantierten Rendite gesprochen werden kann.⁷⁸⁰

⁷⁷⁷ Deutscher Städtetag 1995, 31.

⁷⁷⁸ Vgl. Siebel 1992, 13.

⁷⁷⁹ Deutscher Städtetag 1995, 31.

⁷⁸⁰ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 14-18 u. 202. Ähnlich beurteilt Kuhnert 1992, 80, die öffentliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus als "eher ein Bankenfinanzierungssystem als ein Weg zur Schaffung preiswerter Wohnungen.

Bei Wohnraum, der nach dem dritten Förderungsweg gefördert wurde, ist zwar der Anteil der öffentlichen Förderung an den Finanzierungsmitteln geringer, ebenso sind die Mieten nicht starr reglementiert; dennoch dürfte wegen der kürzeren Dauer der Belegungsbindung kaum von einem effektiveren Mitteleinsatz gesprochen werden.⁷⁸¹ Dies bestätigen vergleichende Untersuchungen des Ministeriums für Bauen und Wohnen in Nordrhein-Westfalen, die "deutlich werden [lassen], daß die vereinbarte Förderung nach § 88d II. WoBauG nicht nur keine Effizienzsteigerung hervorgebracht hat, sondern im Gegenteil sogar zu einer Verdoppelung des Förderaufwandes für einen verkürzten Zeitraum geführt hat."⁷⁸²

Weitere Probleme ergeben sich durch das Auslaufen der Belegungsbindungen bei einem Großteil des Bestandes im sozialen Wohnungsbau seit Ende der achtziger Jahre. Mit der Begrenzung der Belegungsbindung und mit der Möglichkeit, öffentliche Darlehen vorzeitig zurückzuzahlen, steht öffentlich geförderter Wohnraum nach einer bestimmten Frist meist nicht mehr für die Neuvermietung an sozial schwache Haushalte zur Verfügung. Zudem können mit Ablauf der Belegungsbindungsfrist die Mieten schrittweise an die ortsüblichen Vergleichsmieten herangeführt werden. Dadurch kann eine Anzahl von Bewohnerinnen und Bewohnern dieser Mietwohnungen die Miete kaum noch bezahlen und müßte durch staatliche Sozialleistungen unterstützt werden oder in anderen Wohnraum mit Belegungsbindung umziehen. Die Eigentümer wiederum können in einer Phase, in der die Hypotheken abgelöst sind, über die Anhebung der Mieten kräftige Gewinne erzielen, ohne daß sie verpflichtet sind, diese Gewinne in den sozialen Wohnungsbau zu reinvestieren. Um eine ausreichende Anzahl an Sozialwohnungen vorzuhalten, müßte also im Schnitt alle dreißig Jahre der

Durch das Kostenmietsystem werden Baukosten und Zinsbelastungen wesentlich auf die öffentliche Hand ohne Möglichkeiten einer effektiven Kontrolle abgewälzt."

⁷⁸¹ Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug der veranschlagte Anteil der Mittel aus öffentlichen Haushalten an den Finanzierungskosten von Wohnungen beim dritten Förderungsweg gut 10 %, bei Wohnungen des ersten Förderungsweges ca. 33,5 %, vgl. Statistisches Bundesamt 1996, 248. Wenn von einer Laufzeit der Belegungsbindung im dritten Förderungsweg von 10 Jahren gegenüber 30 Jahren beim ersten Förderungsweg ausgegangen wird, sind die Unterschiede in der Effektivität der eingesetzten Gelder minimal. Die Bundesregierung verteidigt dieses Modell allerdings und behauptet nach wie vor "neben einer größeren sozialen Zielgenauigkeit auch ein höheres Maß an wirtschaftlicher Effizienz", Bundesregierung 1995, 38.

⁷⁸² Deutscher Städtetag 1995, 32.

Bestand an Sozialwohnungen komplett durch Neubau ersetzt werden, bei Wohnungen des dritten Förderweges sogar alle zehn Jahre.⁷⁸³ Da dies nicht geschieht, nimmt die Zahl der Wohnungen mit Sozialbindung zur Zeit drastisch ab.⁷⁸⁴

10.2 Subjektförderung: Das Wohngeld

Schon in den sechziger Jahren trat zur Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus als zweite Säule der Förderung einkommensschwacher Haushalte auf dem Wohnungsmarkt das Wohngeld hinzu. Das Wohngeld wird zur "wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens ... auf Antrag ... als Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum gewährt." (§ 1 WoGG) Das Wohngeld ist eine direkte Subvention einkommensschwacher Haushalte, die verhindern soll, daß ein zu hoher Teil ihres Einkommens für die Sicherung ihres Wohnraumes aufgewendet werden muß.⁷⁸⁵ Wohngeld kann als Mietzuschuß von Mieterinnen und Mietern sowie Nutzungsberechtigten von Wohnraum mit einem dem Mietverhältnis ähnlichem Nutzungsverhältnis und Bewohnerinnen und Bewohnern von Heimen im Sinne des Heimgesetzes beantragt werden (§ 3 Abs. 1 WoGG). Als Lastenzuschuß kann Wohngeld zur Reduzierung der Belastungen durch eigengenutztes Wohneigentum von den Wohneigentümern und Inhabern eines eigentumsähnlichen Dauerwohnrechts beantragt werden (§ 3 Abs. 2 WoGG). Auf das Wohngeld besteht ein Rechtsanspruch. Wohngeld wird nicht gewährt, wenn das Haushaltseinkommen bestimmte Grenzen überschreitet; ein Miet- oder Lastenzuschuß wird nur für den Teil der Miete bzw. Belastung gewährt, der unter bestimmten Höchstgrenzen liegt. (§ 2 WoGG). Die Höchstbeträge der zuschußfähigen Miete bzw. Belastung richtet sich nach dem Datum der Fertigstellung des Wohnraumes und nach dem relativen Mietenniveau der Gemeinde (§ 8 WoGG). Die Ermittlung des zu berücksichtigenden Jahreseinkommens wird in einem aufwendigen Ver-

⁷⁸³ Vgl. Kuhnert 1992, 81: "Die öffentliche Investitionswirkung [ist] zeitlich begrenzt: nach Rückzahlung der Mittel aus den Mieteinnahmen entfallen die Bindungen. Alle 30 oder 35 Jahre müßte also dieselbe Wohnung neu finanziert werden, um sie wieder den Preis- und Belegungsbindungen unterwerfen zu können, obwohl sie für die Bauträger im großen und ganzen ein risikoloses Geschäft waren."

⁷⁸⁴ Der Deutsche Mieterbund prognostiziert für das Jahr 2000 einen Rückgang des Bestandes an sozialgebundenem Mietwohnraum auf 1,8 Mio. Wohnungen, nachdem 1987 noch 3,9 und 1997 2,4 Mio. Wohnungen der Sozialbindung unterlagen, vgl. Deutscher Mieterbund 1987b.

⁷⁸⁵ Vgl. Wolowicz 1990, 31f.

fahren, das für Antragstellerinnen und Antragsteller oft kaum noch zu durchschauen ist, durchgeführt (§§ 9-17 WoGG). Anhand von Wohngeldtabellen wird dann in Abhängigkeit von Haushaltsgröße, Einkommen und (Miet-) Belastung das Wohngeld errechnet (Anlagen 1-8 WoGG).⁷⁸⁶

Wurden im Jahre 1993 noch 6,96 Mrd. DM für das Wohngeld aufgewendet, so sank diese Summe 1994 auf 6,17 Mrd. DM. Schon von 4,85 Mio. mit Wohngeld geförderten Haushalten im Jahre 1992 ergab sich ein Rückgang auf 3,21 Mio. Haushalte im Jahre 1993. Diese Entwicklung liegt vor allem am Rückgang der wohngeldempfangenden Haushalte in den neuen Bundesländern, deren Zahl von 2 Mio. in 1992 auf 1,37 Mio. 1993 sank. Den mit Abstand größten Anteil an den Wohngeldbeziehern machten Rentnerinnen und Rentner aus, gefolgt von Arbeitslosen. Über die Hälfte aller Wohngeldempfängerinnen und -empfänger sind Alleinstehende.⁷⁸⁷ Dadurch, daß seit 1990 die Höchstbeträge des zu berücksichtigenden Einkommens nicht mehr den Entwicklungen angepaßt wurden, sind seit 1991 ca. 30 % der damals wohngeldberechtigten Haushalte aus der Förderung herausgefallen.⁷⁸⁸

Auf der anderen Seite hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die pauschaliertes Wohngeld beziehen, seit 1991 fast verdoppelt; dieser Gruppe kommt zugute, daß deren Wohngeld sich an der tatsächlich gezahlten Miete bemißt und nicht nur einen Anteil an den nach den Wohngeldtabellen zuschufähigen Miete beträgt.⁷⁸⁹ In der Regel erhalten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im pauschalierten

⁷⁸⁶ Zur Konstruktion der Wohngeldberechnung und deren Schwächen vgl. a. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 209-212.

⁷⁸⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt 1995, 460 u. 484, Statistisches Bundesamt 1996, 480.

⁷⁸⁸ Vgl. Deutscher Mieterbund 1997c: "Viele Haushalte erhielten trotz gestiegener Mieten weniger Wohngeld als 1990. Grund hierfür ist, daß die bei der Wohngeldberechnung berücksichtigten Nominaleinkommen seit 1990 gestiegen sind. Daß der Reallohn in dieser Zeit nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes um 4,1 Prozent gesunken ist, bleibt unberücksichtigt. Diese Entwicklung führt dazu, daß Mieter, die 1990 aufgrund ihres Einkommens noch Wohngeld erhalten haben, wegen nominaler Einkommensverbesserungen heute weniger oder gar kein Wohngeld mehr erhalten und ihre drastisch gestiegene Miete mit einem tatsächlich geringeren Einkommen bezahlen müssen."

⁷⁸⁹ Vgl. Deutscher Mieterbund 1997d. Im Jahre 1992 bezogen 771.700 Haushalte pauschaliertes Wohngeld (Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge), diese Zahl stieg 1993 auf 872.000 Haushalte.

Wohngeld die vollen Wohnkosten erstattet, so daß Wohngeld hier seinen subsidiären Charakter verliert.⁷⁹⁰

Das Hauptproblem des Wohngeldes aus der Perspektive von Haushalten, die durch Wohnungslosigkeit bedroht sind, besteht darin, daß es kein Einkommensbestandteil ist und von den bewilligenden Stellen keine Garantieerklärungen über zukünftige Zahlungen von Wohngeld abgegeben werden können. Dadurch werden wohngeldberechtigte Haushalte oft von Vermieterinnen und Vermietern als nicht solvent genug für den Abschluß eines Mietvertrages angesehen. Das Wohngeld hat so vor allem eine wohnraum-erhaltende Funktion, versetzt einkommensschwache Haushalte aber kaum in die Lage, sich auf dem freien Wohnungsmarkt angemessenen Wohnraum neu zu beschaffen.⁷⁹¹ Auch in Fällen der akuten Bedrohung durch Wohnungslosigkeit ist das Wohngeld nur ein unzureichendes Instrument, wie Untersuchungen gezeigt haben.⁷⁹² Hinzu kommen das relativ komplizierte Antragsverfahren und mangelnde Informationen bei Wohngeldberechtigten, die dazu geführt haben, daß beim Wohngeld "die Ausschöpfungsquote in Westdeutschland nach Schätzungen etwa bei lediglich 50 Prozent liegt."⁷⁹³ Prinzipiell ist das Wohngeld zwar eine direkte Subjektförderung, welche die Sicherung des Wohnraums für einkommensschwache Haushalte zum Ziel hat, indirekt aber werden über das Wohngeld auch Vermieterinnen und

⁷⁹⁰ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 209, wo auch auf die Problematik hingewiesen wird, daß der Übergang von Sozialhilfe mit voller Subvention der Wohnkosten zu einer Beschäftigung mit daraus folgender teilweiser Subvention der Wohnkosten durch das Wohngeld eine Schlechterstellung der Betroffenen bedeuten kann.

⁷⁹¹ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 17.

⁷⁹² Vgl. z.B. Ruhstrat 1995, 263: "Das Instrument des Wohngeldes zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit spielt in den untersuchten Fällen keine Rolle. Das Wohngeld dient zwar der Sicherung der Mietzahlungsfähigkeit der Haushalte, ist aber der Grundlage nach immer nur ein Instrument der Ergänzung von Einkommen, gemessen an der Miethöhe. Da aber in den untersuchten Fällen Transferzahlungen zeitweilig ganz aussetzten, Wohnungslosigkeit nach Trennungen/Scheidungen oder dem Verlassen des Elternhauses, nach institutioneller Unterbringung oder nach dem Verlust der an Arbeitsverhältnisse gekoppelten Wohnungen etc. eintrat, kann dies mit Hilfe des Wohngeldes nicht kompensiert werden."

⁷⁹³ Hanesch u.a. 1994, 410; vgl. a. die Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 212, die von einer "ausgesprochen abschreckenden Wirkung" des Wohngeldsystems spricht.

Vermieter subventioniert. Das Wohngeld kann somit auch auf dem Sektor des preisgünstigen Wohnraumes einen preistreibenden Effekt haben, während direkte Investitionsanreize zur Schaffung neuen Wohnraumes durch das Wohngeld nur in einem sehr geringen Umfang geboten werden.⁷⁹⁴

Durch die mangelnde und oft zeitlich verschobene Erhöhung der Einkommens- und der Miet- bzw. Belastungsgrenzen verringert sich der Kreis der Wohngeldberechtigten tendenziell. Insbesondere bei Mieterhöhungen über die nach den Wohngeldtabellen zulässigen Höchstmieten hinaus resultiert aus solchen Mieterhöhungen kein erhöhter Wohngeldanspruch, so daß die betroffenen Mieterinnen und Mieter dann oft nicht mehr in der Lage sind, die Mieten aus eigener Kraft aufzubringen. In diesen Fällen droht dann die Zahlungsunfähigkeit mit anschließender Räumungsklage.⁷⁹⁵

10.3 Steuerpolitik als Mittel der Förderung des Wohnungsbaus

Mittels der Steuerpolitik kann der Staat gezielt Investitionen in bestimmte Wirtschaftsbereiche begünstigen. Steuerpolitik ist so ein wichtiges Instrument für die Festlegung der Rahmenbedingungen der sozialen Marktwirtschaft. Auch Investitionen in den Wohnungsbau wird so durch die Steuerpolitik ein Rahmen gegeben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Besteuerung von gewerblichen und privaten Investitionen in den Wohnungsbau. Beide Bereiche sind einer Einkommensbesteuerung unterworfen, wobei "der gewerbliche Investor von Hause aus Wertsteigerungen des durch Vermietung genutzten Immobilienvermögens im Realisationszeitpunkt (Veräußerung, Entnahme, Betriebsaufgabe) als Gewinn versteuern muß, während der Privatinvestor solche Gewinne aus der Veräußerung der 'Quelle' nicht zu versteuern braucht."⁷⁹⁶ In beiden Bereichen sind steuermindernde Absetzungen für Abnutzung (AfA)

⁷⁹⁴ Vgl. Hanesch u.a. 1994, 410, Deutscher Städtetag 1995, 17.

⁷⁹⁵ Vgl. das Fazit des Deutschen Städtetages zur Wohngeldgesetzgebung: "Das Wohngeld wird gegenwärtig seiner Zielsetzung, angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern, nicht mehr gerecht. Die Wohngeldbeträge müssen deshalb deutlich erhöht und künftig regelmäßig – mindestens aber alle zwei Jahre – an die Entwicklung der Mieten und Einkommen angepaßt werden" (Deutscher Städtetag 1995, 9).

⁷⁹⁶ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 275; vgl. ebd. zu den Grundsätzen der Einkommensbesteuerung, der Cash-Flow-Besteuerung und Möglichkeiten der ökonomischen Abschreibung.

möglich. Diese wirken sich bei privaten Investoren wegen der dort geltenden progressiven Einkommenssteuer um so mehr aus, je höher das anzurechnende Einkommen ist, während bei gewerblichen Investoren lineare Steuertarife gelten.⁷⁹⁷

Durch steuerbegünstigten Wohnungsbau, Steuererleichterungen, Abschreibungsmöglichkeiten und die Möglichkeit der Geltendmachung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung bei der Steuererklärung gibt es eine ganze Anzahl von Instrumenten in der Steuerpolitik, die Anreize für Investitionen in den Wohnungsbau bieten sollen. Modellrechnungen im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik haben ergeben, daß Investitionen in den Mietwohnungsbau für gewerbliche Unternehmen wie für private Investoren mit einem hohen Einkommen steuerlich bevorzugt gegenüber Investitionen in industrielle Anlagen oder Finanzanlagen sind.⁷⁹⁸ Steuerpolitik wird also überwiegend effektiv eingesetzt, um Investitionen in den Wohnungsbau zu fördern und den Wohnungsmarkt damit zu beleben. Als Instrument für die Sicherung der Wohnraumversorgung für Wohnungsnotfälle ist die Steuerpolitik allerdings kaum geeignet. Dies liegt daran, daß Steuerpolitik gerade im Bereich der Einkommenssteuer nur Auswirkungen auf die Besteuerung insgesamt positiver Einkünfte hat, wobei sie die größten Auswirkungen auf die Bezieher höherer Einkommen zeitigt. Von Wohnungslosigkeit überwiegend betroffen sind aber gerade Bezieher von Transfereinkommen wie Arbeitslosengeld oder -hilfe und Sozialleistungen, auf die sich steuerliche Regelungen nicht auswirken. Steuerpolitik als Instrument der Wohnungspolitik, besonders in Verbindung mit progressiven Steuersystemen, bewirkt deshalb in der Wohnungsverorgung Umverteilungseffekte zugunsten der oberen Einkommensschichten, die eine zusätzliche Vergrößerung des Abstandes bei der Wohnungsverorgung verschiedener Bevölkerungsschichten bewirken.⁷⁹⁹ Erst ein prinzipieller Übergang z.B. auf Negativsteuersysteme könnte hier Veränderungen schaffen.⁸⁰⁰ Indirekt hat Steuerpolitik aber, über die dadurch gesteuerte Ausweitung bzw. Verringerung des Wohnungsangebotes auf dem

⁷⁹⁷ Zum Grundsatz der "Besteuerung nach der (wirtschaftlichen) Leistungsfähigkeit" vgl. BVerfGE 43, 108 (120) mit weiteren Nachweisen.

⁷⁹⁸ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 274 u. das Fazit ebd., 277: "Im ganzen legen die Berechnungen der Kommission nahe, daß der Wohnungsbau deutliche Vorteile gegenüber dem industriellen Sektor genießt."

⁷⁹⁹ Vgl. Feldmann/Reis 1994, 12.

⁸⁰⁰ Zu Modellen negativer Einkommenssteuern vgl. z.B. W. Kessler 1993; Scharpf 1993.

Wohnungsmarkt, sehr wohl Auswirkungen auf die Zahl der Wohnungsnotfälle. Auch für die finanziellen Möglichkeiten des Staates – gerade im Hinblick auf die für die Subjekt- und Objektförderung in der Wohnungspolitik oder für die Sozialpolitik insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel – kommt der Steuerpolitik eine Schlüsselrolle zu.

Über die Höhe der Steuervergünstigungen im Wohnungsbau liegen kaum gesicherte Zahlen vor; zum Teil beruhen die Angaben auch in offiziellen Statistiken nur auf vorläufigen Schätzungen.⁸⁰¹ 1994 sollen die Steuervergünstigungen im Wohnungsbau bei ca. 13 Mrd. DM gelegen haben, was ungefähr einem Drittel des gesamten staatlichen Mitteleinsatzes im Bereich Wohnungswesen entspricht.⁸⁰² Hinzu kommen noch die geltend gemachten Verluste aus Vermietung und Verpachtung, die zu Steuerausfällen führen, zumeist in anderen Steuerarten. Die Höhe dieser Steuerausfälle wird auf mindestens 10 Mrd. DM jährlich geschätzt.⁸⁰³ Diese Summe generell als staatliche Subvention des Wohnungsbaus anzusehen, verbietet sich allerdings, da es sich in der Regel um Anfangsverluste im Mietwohnungsbau handelt, denen zumeist auf lange Sicht zu versteuernde Gewinne folgen werden.⁸⁰⁴ Problematisch wird die Praxis der Verlustabschreibung dann, "wenn die Phase staatlicher Einnahmeüberschüsse regelmäßig durch eine

⁸⁰¹ Zu den Problemen bei der Ermittlung des Förderumfanges vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 66f.

⁸⁰² Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 65f; Bundesregierung 1996, 1.

⁸⁰³ Die Expertenkommission Wohnungspolitik beziffert die Verluste aus Vermietung und Verpachtung im Jahre 1989 mit ca. 25 Mrd. DM, was Steuermindereinnahmen von rund 10 Mrd. DM zur Folge hatte, vgl. ebd., 63. Generell ist die Höhe der Steuerausfälle kaum zu prognostizieren; gesicherte Daten liegen erst mehrere Jahre im Nachhinein vor; z.Z. sind die Daten von 1989 aus der Einkommensteuerstatistik von 1995 die neuesten verfügbaren Zahlen; vgl. Bundesregierung 1996, 4: "Eine Größenordnung der jährlich bis 1999 eintretenden Verluste aus Vermietung und Verpachtung ist auch nicht annähernd zu beziffern, da sich die Entwicklung der einzelnen steuerlich relevanten Faktoren, d.h. Mieteinnahmen und Werbungskosten (u.a. Abschreibungen, Finanzierungskosten, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten, Steuern und Versicherungen) und ihr Verhältnis zueinander sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern nicht abschätzen läßt."

⁸⁰⁴ Der Staat wird über diese Verlustabschreibungen zum Gläubiger der Investoren und partizipiert dadurch ebenfalls an deren zukünftigen Gewinnen; vgl. zur Diskussion um den Subventionscharakter von Verlustabschreibungen Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 266f.

steuerfreie Veräußerung der Immobilien abgeschnitten wird."⁸⁰⁵ Ebenfalls problematisch, aber nur schwer zu verhindern, ist die Investition in Verlustobjekte mit dem Ziel der Reduzierung der Steuerlast sowie die Finanzierung längeren Wohnungsleerstands über die Verlustabschreibung. Das Verhältnis, in dem positive Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu ausgeglichenen Verlusten bei einkommensteuerepflichtigen natürlichen Personen in den achtziger Jahren standen, läßt zumindest Zweifel an der Angemessenheit der gesetzlichen Regelungen aufkommen.⁸⁰⁶

10.3.1 Wohneigentumsförderung

Ein sehr bedeutender Faktor des staatlichen Mitteleinsatzes in der Wohnungspolitik ist die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums. Diese Wohneigentumsförderung ist allerdings 1996 größtenteils aus der Steuerpolitik herausgenommen worden, indem die progressionsabhängige Förderung nach § 10 e EStG durch das Eigenheimzulagengesetz ersetzt wurde.⁸⁰⁷ Dadurch wurde die mit höherem Einkommen wachsende Förderung – analog der schon vorher erfolgten Umstellung von zusätzlichen Kinderfreibeträgen auf das "Baukindergeld" – zugunsten einer gleichmäßigen Förderung aller umgestellt, unabhängig von der Steuerschuld. So ist bei einer Besteuerung des Einkommens mit dem Spitzensteuersatz die neue Eigenheimförderung geringer als die Förderung nach § 10 e EStG, für Bezieher niedriger Einkommen dagegen weitaus höher als bisher. Anspruch auf Eigenheimzulage besteht für jeden nur für ein Neubauobjekt. Mit dieser Neuregelung wurde einem wesentlichen Kritikpunkt der bisherigen Wohneigentumsförderung Rechnung getragen, indem die Förderhöhe nicht mehr mit der Einkommenshöhe und dem damit wachsenden Steuersatz steigt.⁸⁰⁸ Nachdem für die Inanspruchnahme der Wohneigentumsförderung zur Begrenzung des Progressionseffektes im Jahre 1992 Einkommensgrenzen von 120.000 DM

⁸⁰⁵ Ebd., 267.

⁸⁰⁶ So standen im Jahre 1989 18,8 Mrd. DM positiver Einkünfte 25,8 Mrd. DM ausgeglichener Verluste gegenüber, im Jahre 1986 17 Mrd. positiver Einkünfte sogar 45 Mrd. DM Verluste, vgl. Bundesregierung 1996, 4.

⁸⁰⁷ Vgl. zur Wohneigentumsförderung Bundesregierung 1995, 40f; Stiftung Warentest 1997, 78-83.

⁸⁰⁸ Vgl. zu dieser Kritik z.B. Deutscher Städtetag 1995, 10. Unberücksichtigt blieb die damit verbundene Forderung, die Eigentumsförderung auf die sog. »Schwellenhaushalte« "zu konzentrieren, die an der Grenze zur Eigentumbildung stehen", ebd. Dazu sind die jetzt verdoppelten Einkommensgrenzen bei weitem zu hoch.

(Alleinstehende) bzw. 240.000 DM (Ehepaare) eingeführt wurden,⁸⁰⁹ sind diese mit der Umstellung auf die Eigenheimzulage auf 240.000 DM bzw. 480.000 DM angehoben worden. Die finanziellen Auswirkungen der Reform und deren Effekte auf den Wohnungsbau können aufgrund der noch nicht vorhandenen Daten bisher jedoch höchstens geschätzt werden.

10.3.2 Steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus

Der bedeutendste Vorteil für private Investoren in den Mietwohnungsbau ist die Möglichkeit der degressiven steuerlichen Abschreibung der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten als Absetzung für Abnutzung (AfA) in Verbindung mit Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne beim Verkauf der Immobilie. Modellrechnungen der Expertenkommission Wohnungspolitik haben deutliche Steuer- und damit Renditevorteile für "den Fall einer von Privatanlegern vorgenommenen Investition in den Mietwohnungsbau, bei der die Abschreibungsbasis im Rhythmus von 20 Jahren durch Zwischenverkauf aufgefrischt wird."⁸¹⁰ Durch diese Auffrischung der Abschreibungsbasis bei gleichzeitig erhöhten Abschreibungssätzen in den ersten Jahren wird die Immobilie so vom Staat doppelt über Steuern subventioniert – ohne daß der Staat an den realisierten Veräußerungsgewinnen partizipiert.⁸¹¹ Gerade Sonderkonditionen bei den Abschreibungsmöglichkeiten für bestimmte Investitionen in den Wohnungsbau, oft mit zeitlicher Befristung, sorgen bzw. sorgten für beträchtliche Renditen.⁸¹² Allerdings sind mit der Verabschiedung des Jahressteuergesetzes 1996 die Prozentsätze für die degressive Gebäudeabschreibung im Mietwohnungsneubau wieder gesenkt und der Abschreibungszeitraum von 40 auf 50 Jahre verlängert worden.⁸¹³ In Verbindung mit der Wohneigentumsförderung kommt zusätzlich die Möglichkeit hinzu, für steuerlich weitgehend abgeschriebene Objekte ein zwei-

⁸⁰⁹ Vgl. Bundesregierung 1995, 40.

⁸¹⁰ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 276.

⁸¹¹ Vgl. Mühlhäuser 1990, 181f.

⁸¹² So z.B. die 1989 drastisch erhöhten Abschreibungssätze für neu erstellte Mietwohnungen, vgl. Mühlhäuser 1990, 178-180; oder bestimmte befristete Sonderkonditionen für Investitionen in den neuen Bundesländern.

⁸¹³ Vgl. Bundesregierung 1996, 3. Der Vorschlag der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 285f, die Abschreibung für Ersterwerber auf linear 4 % jährlich festzuschreiben, wurde nicht realisiert. Zur Diskussion alternativer Modelle, welche die Mitnahmeeffekte begrenzen könnten, vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 284f.

tes Mal Förderung zu bekommen, und zwar diesmal die Eigenheimzulage. Neben der doppelten Förderung desselben Objektes schafft der Staat damit Anreize zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnraum, was neben einer Verknappung des Angebots auf dem Mietwohnungsmarkt auch zu Wohnungslosigkeit in Folge von Räumungsklagen wegen Eigenbedarf führen kann.⁸¹⁴ Demgegenüber steht ein ausgesprochen positiver Effekt der Eigenheimzulage bei Altbauten in dem Moment, wenn bisherige Mieter und Mieterinnen in die Lage versetzt werden, gemieteten Wohnraum als Eigentum zu erwerben.

10.3.3 Besteuerung von Grund und Boden

Die Ausgestaltung der Besteuerung von Wohnraum, die im wesentlichen über die Erhebung von Grunderwerbs- und Grundsteuer durch die Kommunen erfolgt, interessiert im Hinblick auf die Wohnungsnotfallproblematik nur marginal.⁸¹⁵ Da die Grundsteuer als Realsteuer durch die Kommunen erhoben wird, bei ihnen verbleibt und auch die Hebesätze kommunal festgelegt werden (Art. 106 Abs. 6 GG), bietet sie jedoch Ansätze, die finanzielle Ausstattung der Kommunen zu verbessern, und damit deren Möglichkeiten bei der Hilfe in Wohnungsnotfällen zu verbessern.

Vor allem durch die Neuausweisung von bisher anderweitig genutztem Land als Bauland werden von den Eigentümern dieser Grundstücke "leistungslose Milliarden Gewinne"⁸¹⁶ erzielt, die nicht versteuert werden müssen, während die Kommunen die Kosten für die Neuschaffung oder Ausweitung der Infrastruktur auf die Allgemeinheit umlegen muß.⁸¹⁷ Andererseits fehlen den Kommunen wirksame Instrumente, um Druck zur Verwertung von Bauland ausüben zu können, so daß trotz ausreichender Ausweisung von Bauland bei gleichzeitiger Bereitstellung geeigneter Infrastruktur oft für Bauwillige auf dem Markt kein Bauland zu erwerben

⁸¹⁴ S.o., Kap. 9.1.1 dieser Arbeit.

⁸¹⁵ Zu den damit verbundenen Fragen des Zusammenhangs von deutschem mit europäischem Recht vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 291f; zur Frage der Berechnung von Einheitswerten als steuerlichen Bezugsgrößen vgl. ebd., 296-299.

⁸¹⁶ Mühlhäuser 1990, 170.

⁸¹⁷ Vgl. ebd., 170-172.

ist. Neben dem wenig wirksamen Instrument des "Baugebots" wird auch die Grundsteuer hier nicht zur Lösung dieser Probleme eingesetzt.⁸¹⁸

10.4 Wohnraummietrecht

Prinzipielle Aufgabe des Mietrechts ist es, ein Marktgleichgewicht zwischen Mieterinnen und Mietern einerseits und Vermieterinnen und Vermietern andererseits herzustellen. Marktungleichgewichte und unterschiedliche Interessen dieser Parteien können durch gesetzliche Regelungen im Mietrecht zumindest teilweise ausgeglichen werden.⁸¹⁹ Dabei geht es einerseits um Schutzrechte von Mieterinnen und Mietern: Sie sollen durch mietrechtliche Regelungen vor allem vor ungerechtfertigten Kündigungen und überhöhten Mietpreisen geschützt werden. Andererseits sollen auch die Rechte von Vermieterinnen und Vermietern an ihrem Eigentum geschützt werden, vor allem ihr Recht auf eine angemessene wirtschaftliche Nutzung des Wohnraumes sowie die Möglichkeit, diesen für sich selbst zu nutzen. Das Mietrecht soll auch gegenseitigen Schutz vor Vertragsverletzungen bieten sowie Rahmenbedingungen für den Abschluß von Mietverträgen aufstellen. Zwar ist gemieteter Wohnraum kein Rechtsgut, welches durch ein Grundrecht geschützt ist. Dennoch haben sowohl Vermieter bzw. Vermieterinnen als auch Mieterinnen bzw. Mieter Eigentumsrechte am vermieteten Wohnraum.⁸²⁰ Deshalb leitet das Bundesverfassungsgericht aus diesen Eigentumsrechten die Pflicht des Gesetzgebers ab, im Sinne des Bestandschutzes von Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) für die inhaltliche Ausgestaltung dieser konkurrierenden Eigentumspositionen zu sorgen.⁸²¹ "Das Mietrecht steht im Spannungsfeld von Eigentum und Vertragsfreiheit, die verfassungsrechtlich gewährleistet sind, sowie der Sozialpflichtigkeit, die eine ebenfalls verfassungsrechtliche Bindung erzeugt."⁸²² Der Pflicht zum Ausgleich dieses Spannungsverhältnisses sucht der Gesetzgeber vor allem mit den Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Miethöhe nachzukommen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch Regelungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen, um bestehende Marktungleichgewichte nicht weiter zu verschärfen.

⁸¹⁸ Vgl. Mühlhäuser 1990, 175-177; und den Vorschlag der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 292-296, zum "Ersatz der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer".

⁸¹⁹ S.o., Kap. 9.1 dieser Arbeit.

⁸²⁰ S.o., Kap. 8.3 dieser Arbeit.

⁸²¹ Vgl. BVerfGE 89, 1 (8).

⁸²² Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 110.

Das Wohnraummietrecht ist Teil des allgemeinen Mietrechts, welches im Bürgerlichen Gesetzbuch im Zweiten Buch, "Recht der Schuldverhältnisse", eingeordnet ist.⁸²³ Mietverträge bilden jeweils die Grundlage dieser Mietverhältnisse. Vermieterinnen und Vermieter sind im Regelfalle frei in ihrer Entscheidung, wem sie ihren Wohnraum zur Miete überlassen – nur bei Wohnraum, der einer Belegungsbindung unterliegt, gelten gesetzliche Beschränkungen.⁸²⁴ Die Regelungen über die vertraglichen Ausgestaltungen der Wohnraummietverhältnisse sind allerdings in einem höheren Maße normiert als bei allgemeinen Mietverhältnissen, insbesondere beim Kündigungsschutz, der beide Parteien bindet, und bei der »Sozialklausel« des § 565a BGB. Zusätzlich zu den Regelungen des BGB bestehen eigene Gesetze zur Regelung der Miethöhe – wobei Verletzungen dieser Regelungen durch Strafgesetze geahndet werden können – und zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum.⁸²⁵

10.4.1 Kündigungsschutz

Bei einer ordentlichen Kündigung eines Mietverhältnisses ist eine Kündigungsfrist von mindestens drei Monaten einzuhalten. Diese Kündigungsfrist verlängert sich mit der Dauer des bestehenden Mietverhältnisses auf maximal zwölf Monate (§ 565 Abs. 2 BGB). Eine fristlose Kündigung durch die vermietende Partei ist nur in bestimmten Fällen möglich, so bei einem erheblichen Zahlungsverzug der mietenden Partei. Eine solche Kündigung kann innerhalb bestimmter Fristen durch Nachholung der Mietzinszahlungen oder Beibringung einer Einstandserklärung einer öffentlichen Stelle unwirksam gemacht werden; dies aber nur einmal innerhalb von zwei Jahren (§ 554 BGB).⁸²⁶ Eine fristlose Kündigung einer Vertragspartei kann auch erfolgen, "wenn ein Vertragsteil schuldhaft in solchem Maße seine Verpflichtungen verletzt, insbesondere den

⁸²³ Zum allgemeinen Mietrecht vgl. Stornel 1996, XI.

⁸²⁴ S.o., Kap. 10.1 dieser Arbeit.

⁸²⁵ Auf die gesamte Materie zum Wohnraummietrecht kann wegen der hohen Komplexität und der weiten Ausdifferenziertheit auch der Rechtsprechung im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden; hier sollen nur die wesentlichen Grundlinien des Wohnraummietrechts, insbesondere in ihrer Bedeutung für die Wohnungsnotfallproblematik, aufgezeigt werden.

⁸²⁶ Zur Rechtsprechung bei der Kündigung aufgrund Zahlungsverzuges und die Möglichkeit der Heilung unter Beibringung einer Einstandserklärung vgl. Derleder/Aken 1994, 219-221.

Hausfrieden so nachhaltig stört, daß dem anderen Teil die Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht zugemutet werden kann" (§ 554 a BGB).⁸²⁷ Bei einem "vertragswidrigen Gebrauch der [Miet-] Sache" hat die vermietende Partei das Recht zu einer fristlosen Kündigung des Mietverhältnisses, nachdem sie die mietende Partei erfolglos abgemahnt hat (§ 553 BGB). Dies kann gerade bei kinderreichen Familien zu Wohnungslosigkeit führen, wenn aufgrund Familienzuwachses eine »Überbelegung« des Wohnraumes eintritt.⁸²⁸

Die vermietende Partei darf ein Mietverhältnis über Wohnraum fristgerecht kündigen, wenn ihrerseits "ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses" besteht (§ 564b Abs. 1 BGB). Ein "berechtigtes Interesse" an der Beendigung eines Mietverhältnisses kann bei einer schuldhaften nicht unerheblichen Vertragsverletzung der mietenden Partei vorliegen, ebenso bei einem berechtigten Eigenbedarf der vermietenden Partei oder bei einer Gefährdung der angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des vermieteten Objekts bei einem Fortbestehen des Mietverhältnisses (§ 564b Nr. 1-3 BGB).⁸²⁹ Ein berechtigter Eigenbedarf der vermietenden Partei besteht, wenn der Wohnraum für Familienangehörige bzw. zum Hausstand gehörende Personen benötigt wird. Eine Gefährdung der angemessenen wirtschaftlichen Verwertung liegt nicht vor, wenn sich durch eine anderweitige Vermietung eine höhere Miete erzielen lassen würde oder bei einem Verkauf unvermieteten Wohnraumes ein höherer Verkaufspreis erzielen ließe. Wechselt das Besitzverhältnis des Wohnraumes während der Mietdauer, darf eine Eigenbedarfskündigung oder eine Kündigung wegen wirtschaftlicher Verwertung durch die neue vermietende Partei erst nach einer Frist von mindestens drei Jahren ausgesprochen werden.⁸³⁰

⁸²⁷ Vgl. ebd., 221f.

⁸²⁸ Vgl. Derleder/Aken 1994, 218f.

⁸²⁹ Vgl. Derleder/Aken 1994, 215-218.

⁸³⁰ Diese Frist verlängert sich auf fünf Jahre, wenn "die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet" ist (§ 564b Abs. 2 BGB). Verordnungen der Bundesländer, die solche Gebiete bezeichnen, finden sich im Anhang zum BGB. Durch das "Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung" vom 22. April 1993 kann diese Frist durch Länderverordnungen sogar auf zehn Jahre verlängert werden; für Härtefälle (§ 556a Abs. 1 BGB) kann eine Kündigung ganz ausgeschlossen werden, "es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach." (BGBl. III 402-12-7)

Mieterinnen und Mieter können einer fristgemäßen Kündigung des Mietverhältnisses über Wohnraum widersprechen und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, "wenn die vertragsgemäße Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann." (§ 556a Abs. 1 BGB) Diese »Sozialklausel« soll in besonderen Härtefällen die Rechte von Mieterinnen und Mietern stärken und so Wohnungslosigkeit vermeiden helfen.⁸³¹

Prinzipiell sind Einschränkungen oder Aufhebungen von Kündigungsfristen bei Mietverhältnissen über Wohnraum ausgeschlossen (§ 543 Satz 2 BGB). Dennoch hat der Gesetzgeber eine Reihe von Ausnahmen erlassen, für die eingeschränkte Kündigungsfristen gelten und auch die Härtefallregelung nicht zur Anwendung kommt. Ein eingeschränkter Kündigungsschutz besteht etwa für Wohnraum in einem von der vermietenden Partei selbst bewohnten Wohnraum mit nicht mehr als zwei bzw. drei Wohnungen (§ 564b Abs. 4). Keinen Kündigungsschutz, auch nicht unter Berufung auf die Sozialklausel, genießen Mieterinnen und Mieter in Wohnraum für den vorübergehenden Gebrauch, Einliegerwohnungen und möbliertem Wohnraum – sofern dieser Wohnraum nicht für eine Familie zum dauernden Gebrauch überlassen wurde –, Ferienhäusern und -wohnungen, Notunterkünften und Studierenden- oder Jugendwohnheimen, wobei letztere immerhin den Schutz der Sozialklausel in Anspruch nehmen können (§ 564b Abs. 7). Ein eingeschränkter Kündigungsschutz besteht ebenfalls bei Wohnraum, der nur auf bestimmte Zeit vermietet wurde (Zeitmietverhältnisse, § 564c BGB) und für Dienstmietwohnungen bei Beendigung des Dienstverhältnisses (§ 565b-d BGB).

Diese Rechte gelten nur für Personen, die in einer vertraglichen Beziehung mit der vermietenden Partei stehen. Einen sehr eingeschränkten bzw. keinen Kündigungsschutz haben Personen, die sich zusätzlich dauerhaft in der Mietwohnung aufhalten, ohne selbst Mieterinnen oder Mieter zu sein. Dies betrifft neben den nächsten Familienangehörigen vor allem Lebenspartner, Freunde oder Besucher, die von einer Kündigung mitbetroffen sind, ohne selbst rechtlich dagegen angehen zu können.⁸³²

⁸³¹ Vgl. Derleder/Aken 1994, 222f.

⁸³² Vgl. Derleder/Aken 1994, 225-227.

10.4.2 Miethöhe

Entsprechend der ursprünglichen Erwartung, daß sich die Höhe der Wohnungsmieten nach den Marktregeln von Angebot und Nachfrage von selbst einpendeln würde, enthält das Wohnungsmietrecht des BGB keine Bestimmungen über die Höhe der Mietzinsen. Da diese Erwartung trog, wurde schließlich das "Gesetz zur Regelung der Miethöhe" (MiethöheG) eingeführt, in dem die Mietsteigerungen nicht preisgebundenen Wohnraumes an die Entwicklung der ortsüblichen Miete angebunden wurden.⁸³³ Dieses Gesetz schließt zunächst die "Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung" aus (§ 1 Satz 1 MiethöheG), um in den folgenden Paragraphen ordentliche Mieterhöhungsverlangen zu regeln. Die Miete darf dabei höchstens jährlich erhöht werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 MiethöheG), die "ortsübliche Vergleichsmiete" nicht übersteigen, (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 MiethöheG) und die Mieterhöhung darf nicht über die Kappungsgrenzen von 30 bzw. 20 %⁸³⁴ hinausgehen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 MiethöheG). Mietspiegel zur Feststellung der ortsüblichen Mieten sollen von den Gemeinden bei Bedarf erstellt werden; eine Pflicht zur Erstellung von Mietspiegeln besteht jedoch nicht (§ 2 Abs. 5 MiethöheG).⁸³⁵ Anstelle von Mietspiegeln können zur Begründung von Mieterhöhungsverlangen auch Gutachten oder die Miethöhe vergleichbarer Wohnungen angeführt werden (§ 2 Abs. 2 MiethöheG).

Mieten können auch bei baulichen Änderungen durch die vermietende Partei, "die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die

⁸³³ Vgl. Sternel 1996, XXII. Zu den Mietpreisen im sozialen Wohnungsbau s.o., Kap. 10.1 dieser Arbeit.

⁸³⁴ Die niedrigere Kappungsgrenze von 20 % gilt bei Wohnraum, der vor dem 01.01.1981 fertiggestellt wurde und dessen Kaltmiete ohne Betriebskosten bei monatlich mehr als 8,00 DM pro m² liegt.

⁸³⁵ Vgl. auch die Position des Deutschen Städtetages zur Aufstellung von Mietspiegeln, Deutscher Städtetag 1995, 22f: "Der DST spricht sich aus ordnungspolitischen und finanziellen Gründen gegen Regelungen aus, die die Städte verbindlich zur Aufstellung von Mietspiegeln verpflichten. Bei der Durchsetzung von Mieterhöhungsverlangen handelt es sich um eine rein privatrechtliche Angelegenheit zwischen Mieter und Vermieter. Die Erarbeitung von Mietspiegeln liegt in erster Linie im Interesse der Verbände der Mieter und Vermieter. Sie darf nicht zur Pflichtaufgabe der Städte werden, weil behördlich verantwortete Mietpreisübersichten anderen Anforderungen unterliegen und rechtlich andere Ergebnisse produzieren als von Verbänden ermittelte und aufgestellte Mietspiegel, die als unverbindliche Entscheidungshilfen für freie Mietvertragspartner dienen."

allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung)", erhöht werden. Dabei können jährlich bis zu elf Prozent der Modernisierungskosten auf die Miete umgelegt werden (§ 3 Abs. 1 MiethöheG). Darüber hinaus können auch Erhöhungen von Betriebskosten (§ 4 MiethöheG) und von Kapitalkosten (§ 5 MiethöheG) auf die Mieten umgelegt werden. Zulässig ist auch die Vereinbarung von Staffelmieten, also von jährlichen Mieterhöhungen, über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren; dabei dürfen dann aber weitere Mieterhöhungen über die vereinbarten hinaus – eine Ausnahme besteht nur bei Erhöhungen der Betriebskosten – nicht verlangt werden (§ 10 Abs. 2 MiethöheG). Wie beim Kündigungsschutz gelten diese Beschränkungen der Miethöhe nicht für Mietverhältnisse über Wohnraum, der nur zu vorübergehendem Gebrauch vermietet ist, Einliegerwohnungen oder möbliertem Wohnraum, sofern er nicht zum dauernden Gebrauch an eine Familie überlassen wurde, sowie für Studierenden- und Jugendwohnheime (§ 10 Abs. 3 MiethöheG).

Flankiert werden diese Vorschriften zur Regelung der Miethöhe von strafrechtlichen Verboten. Nach dem Wirtschaftsstrafgesetz begehen Vermieterinnen und Vermieter, die Mieten fordern, sich versprechen lassen oder annehmen, die um mehr als 20 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 DM geahndet werden kann (§ 5 WiStG).⁸³⁶ Eine Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete um mehr als 50 % ist nach § 302a StGB als Mietwucher sogar unter Strafe gestellt.

10.4.3 Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Ähnlich wie die Umwandlung von Mietwohnraum in Wohneigentum eine Mangellage auf dem Mietwohnungsmarkt verschärfen kann⁸³⁷, bedeutet auch der Abriß von Wohnraum, dessen längerer Leerstand oder seine Umwandlung in Gewerberäume eine Verringerung des Angebots auf dem Wohnungsmarkt. Dies führt besonders bei einem Wohnungsmangel zu einer weiteren Verschärfung der Mangellage. Schon nach dem Ersten Weltkrieg begann der Gesetzgeber deshalb damit, neben einer zeitweiligen Zwangsbewirtschaftung des Wohnungsmarktes restriktive Regelungen zur

⁸³⁶ Zu Ausnahmen bei Neubauwohnungen und aufgrund mangelnder Kostendeckung durch die ortsübliche Vergleichsmiete vgl. Stornel 1996, XXIV.

⁸³⁷ S.o., Kap. 10.4.1 dieser Arbeit.

Vermeidung der "Zweckentfremdung" von Wohnraum aufzustellen.⁸³⁸ 1971 wurde der bis heute gültige Artikel 6, "Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum", des "Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen" verabschiedet. Dieser Artikel ermächtigt Landesregierungen, "für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle zugeführt werden darf" (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Art. 6 MRVerbG). Ein Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot wird als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 DM geahndet (§ 2 Art. 6 MRVerbG). Ziel des Gesetzes war der Bestandserhalt von Wohnraum bei einem bestehenden Wohnraummangel, um eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage zu verhindern.⁸³⁹

Wegen der unklaren Formulierungen des Gesetzes brauchte es ca. acht Jahre, bis durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen eine hinreichende Rechtssicherheit über die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots bestand.⁸⁴⁰ Vor allem wurde der neue Begriff der »Wohnzwecke« präzisiert, der an "objektiven Kriterien zu messen" ist.⁸⁴¹ Dabei muß der Wohnraum sowohl zum Wohnen geeignet⁸⁴² als auch subjektiv zum

⁸³⁸ Zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung des Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum vgl. Böhle 1988, 23-30.

⁸³⁹ Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfes durch den Bundesrat (Bundestagsdrucksache 6/2564, 4): "Bei einer bestehenden Mangellage auf dem Wohnungsmarkt erscheint es grundsätzlich unerwünscht, daß Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden kann. Zur Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung bedarf es in diesem Fall neben der Förderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden kann."

⁸⁴⁰ Selbst die Verfassungskonformität des Art. 6 MRVerbG war umstritten und mußte durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigt werden, vgl. Böhle 1988, 31-42.

⁸⁴¹ Böhle 1994, 37.

⁸⁴² Vgl. ebd., 37f.

Wohnen bestimmt sein, was vor allem durch den Bauantrag dokumentiert wird⁸⁴³.

Das Instrument des Zweckentfremdungsverbots ist von den Landesregierungen unter Ausschöpfung ihres Beurteilungsspielraumes sehr unterschiedlich gebraucht worden. Überwiegend wurde es nicht nur punktuell und zeitlich befristet eingesetzt; in bestimmten Gebieten ist seit nunmehr über zwanzig Jahren Wohnraummangel ausgewiesen und dementsprechend eine Umnutzung von Wohnraum kaum möglich.⁸⁴⁴ Schon daran zeigt sich, daß das Zweckentfremdungsverbot höchstens eine Maßnahme sein kann, die eine weitere Verschärfung von Mangellagen auf dem Wohnungsmarkt abmildern kann, zu einer Überwindung von Mangellagen aber nicht oder nur in sehr geringem Maßstab beiträgt. Ob sie sogar negative Auswirkungen auf das Investitionsverhalten von Bauträgern – bedingt durch die massiven Eingriffe in die Verfügungsgewalt über das so geschaffene Eigentum⁸⁴⁵ – hat, darüber kann nur spekuliert werden. Zu einer effektiven Anwendung des Zweckentfremdungsverbots müßten zumindest flankierende Maßnahmen hinzukommen, die auf eine Ausweitung des Angebots auf dem Wohnungsmarkt zielen.

10.4.4 Probleme und Mängel im Wohnraummietrecht

Die Ausgestaltung des Wohnraummietrechts in einer sozialen Marktwirtschaft bedarf immer einer sorgfältigen Abwägung der Interessen von Mieterinnen und Mietern einerseits und Vermieterinnen und Vermietern andererseits.⁸⁴⁶ Eine Ausweitung der Rechte der mietenden Parteien hätte neben eines Rückgangs der Investitionsbereitschaft in den Mietwohnungsbau eine Erhöhung der Schwellen beim Abschluß von Mietverträgen zur Folge, wodurch bestimmte Problemgruppen auf dem freien Wohnungsmarkt noch weniger mit angemessenem Wohnraum versorgt werden könnten.⁸⁴⁷ Deren Chancen könnten zwar prinzipiell bei einer Ausweitung der Rechte der vermietenden Parteien steigen, insbesondere bei einer Aufweichung des Kündigungsschutzes, was aber bei einer Mangellage auf dem Wohnungs-

⁸⁴³ Vgl. ebd., 49: "Indem der Bauwerber die Genehmigung einer bestimmten Nutzung beantragt, gibt er dem Vorhaben eine Zweckbestimmung. Die nachfolgende Baugenehmigung bestätigt die vom Verfügungsberechtigten/Bauherrn im Bauantrag vorgenommene Zweckbestimmung."

⁸⁴⁴ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 199.

⁸⁴⁵ So der Vorwurf der Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 199f.

⁸⁴⁶ Vgl. Pfeiffer 1993, 3.

⁸⁴⁷ S.o., Kap. 9.1.1 dieser Arbeit.

markt ein Anwachsen der Wohnungsnotfälle insgesamt zur Folge hätte. Insgesamt gibt es somit keine »ideale« Ausgestaltung des Wohnraummietrechts, die einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Wohnungslosigkeit leisten könnte. Vielmehr ist davon auszugehen, daß das Wohnraummietrecht zu großen Teilen auf einem abgewogenen Interessenausgleich der beteiligten Parteien beruht.⁸⁴⁸ Dennoch gibt es einige Bereiche des Wohnraummietrechts, die in ihrer jetzigen Ausgestaltung zu einer Verschärfung der Wohnungslosigkeitsproblematik beitragen und von daher einer Überarbeitung bedürfen.⁸⁴⁹

Personen in Ausnahmemietverhältnissen (§ 564 b Abs. 7 BGB) genießen keinen Kündigungsschutz⁸⁵⁰ – gerade hierbei handelt es sich jedoch oft um Personen, die "besonders integrationsbedürftig sind wie Jugendliche in

⁸⁴⁸ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 22: "Das derzeitige Mietrecht ist grundsätzlich geeignet, einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen des Mieters und des Vermieters zu schaffen. Vor dem Hintergrund des vom BVerfG entwickelten eigenständigen Mietergrundrechts bedarf dieses Rechtssystem der sorgfältig abwägenden Fortschreibung."

⁸⁴⁹ Sehr viel negativer in ihrer Kritik des Wohnraummietrechts ist die Expertenkommission Wohnungspolitik (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 110-200), die deshalb umfangreiche Reformvorschläge mit der Zielrichtung eines Abbaus "der mit dem Mieterschutz verbundenen Nachteile" und der Beseitigung der "Überreglementierung des Wohnraummietrechts" vorgelegt hat (ebd., 124). Inwieweit die Grundannahme des Reformwerkes richtig ist, daß eine Deregulierung des Wohnraummietrechts zu erhöhten Investitionen in den Wohnungsmarkt und damit zu einer Ausweitung des Mietwohnungsangebots führen würde, entzieht sich bisherigem Kenntnisstand. So kritisiert der Deutscher Städtetag an diesem "Konzept einer marktkonformen Wohnungspolitik", daß es "aufgrund seiner unzureichenden empirischen Basis unvermittelt neben der wohnungspolitischen Praxis und ihren Erfordernissen" stünde (Deutscher Städtetag 1995, 33). Schon die Beschreibung der Rahmenbedingungen für die von der Expertenkommission Wohnungspolitik vorgeschlagene Reform lassen eine Auseinandersetzung im Rahmen dieser Arbeit als nicht angemessen erscheinen: "Eine sachgerechte Wohnungspolitik hat die vordringliche Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, was das Wohnen in Wirklichkeit kostet und daß für die Aufbringung der Kosten in allererster Linie der Nutzer der Wohnung zuständig ist, nicht aber der Staat oder der Vermieter. Erst wenn dieses Bewußtsein bei den Bürgern geweckt ist ..., kann auch ein Mietrecht politisch durchgesetzt werden, das einer sozialen Marktwirtschaft gerecht wird" (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 200).

⁸⁵⁰ S.o., Kap. 10.4.1 dieser Arbeit.

Heimen und ältere Alleinstehende oder Menschen, die nur die geringe Miete für das Wohnen in abbruch- oder sanierungsreifen Häusern aufbringen können und sich demgemäß nur vorübergehend eine Wohnung zu sichern in der Lage sind."⁸⁵¹ Gerade sie sind wegen ihrer Probleme besonders häufig von Wohnungslosigkeit bedroht, was durch den fehlenden Kündigungsschutz noch einmal verstärkt wird. Daß diese Personen in derartigen Mietverhältnissen auch noch von der Sozialklausel ausgenommen sind, dramatisiert ihre Bedrohung noch zusätzlich und sollte dringend geändert werden.⁸⁵² Diese Sozialklausel des § 556 a BGB soll gerade sozial benachteiligte Mieterinnen und Mieter schützen. Durch die gesetzliche Ausgestaltung und vor allem die richterliche Anwendung wurden allerdings Hürden der erfolgreichen Inanspruchnahme dieser Klausel geschaffen, die gerade von Mieterinnen und Mietern, denen ernsthaft Wohnungslosigkeit droht, kaum zu überwinden sind.⁸⁵³

Als »Nichtmieter« sind besonders nichteheliche Lebenspartnerinnen und -partner – in Scheidungsfällen unter Umständen auch Ehepartnerinnen und -partner – ohne bestehenden Mietvertrag von Wohnungsverlusten bedroht. Regelungen, die in Fällen von (Beziehungs-) Konflikten Wohnungslosigkeit verhindern können, gibt es bisher kaum.⁸⁵⁴

Ein erheblicher Teil der Wohnungsverluste kommt durch Zahlungsverzug oder schuldhafte Pflichtverletzung zustande. Hier fehlt vor allem eine Heilungsmöglichkeit durch nachträgliche Begleichung der Mietschulden, die bisher nur bei der fristlosen Kündigung möglich ist. Auch die Praxis der Abgabe von Einstandserklärungen der Sozialämter müßte erheblich verbessert werden, damit die dadurch gegebene Heilungsmöglichkeit nicht mehr

⁸⁵¹ Derleder/Aken 1994, 236.

⁸⁵² Vgl. ebd.

⁸⁵³ Vgl. Derleder/Aken 1994, 238: "In Wahrheit kommt die Härteklausel also eher Mietern zugute, die weniger die Wohnungslosigkeit als beträchtliche Ungelegenheiten zu ertragen hätten wie etwa denen, die zu einem kurzen Zwischenumzug gezwungen wären, aber eine andere Wohnung schon haben. Rechtspolitisch wäre die Härteklausel aber gerade für die Mieter vonnöten, die schon den Kündigungsschutz des Normalmietverhältnisses entbehren."

⁸⁵⁴ Vgl. Derleder/Aken 1994, 238: "Rechtspolitisch ist hier eine gesetzliche Regelung zu fordern, die bei längerem Zusammenleben in einer Wohnung eine gerichtliche Verteilung ermöglicht. Die Anerkennung sozialer Gemeinschaften auch außerhalb der Ehe und der Familie sollte nicht mit der Hypothek willkürlicher Exmittierungsmöglichkeiten belastet bleiben. Aus diesen ergibt sich häufig ein sozialer Verfall, der in dauernde Wohnungslosigkeit mündet."

durch die Angabe mehrerer, vor allem ungerechtfertigter, Kündigungsgründe unterlaufen werden kann.⁸⁵⁵

Durch die Verteilung des Wohnraummietrechts auf eine ganze Anzahl verschiedener Gesetze und Gesetzbücher sowie die in den vergangenen Jahren ausdifferenzierte Rechtsprechung ist auch in diesem Bereich ein sehr unübersichtliches und kompliziertes Regelwerk entstanden. Gerade durch diese Komplexität und Unüberschaubarkeit bei teilweiser Rechtsunsicherheit aufgrund gegenteiliger Urteile ist es für die Mietvertragsparteien oft kaum möglich, die Rechtlichkeit ihrer Ansprüche in Konflikten um die Mietsache abzuschätzen.⁸⁵⁶ Wohnungslosigkeit entsteht so in einer ganzen Anzahl von Fällen, in denen Mieterinnen und Mieter in Unkenntnis oder Unsicherheit ihrer Rechte diese nicht ausschöpfen und so z.B. bei einer Kündigung ausziehen – oft in eine teurere Wohnung, bei der Mietschulden quasi vorprogrammiert sind –, obwohl sie rechtlich gesehen dazu nicht gezwungen sind. Konfliktregelungen oder anderweitige Prävention des Wohnungsverlustes und der nachfolgend drohenden Wohnungslosigkeit können in solchen Fällen natürlich nicht mehr greifen.

Generell bietet das Wohnraummietrecht für »Normalmietverhältnisse« einen befriedigenden Schutz vor Wohnungslosigkeit. Vor allem das Problem der Eigenbedarfskündigung bedarf hier jedoch weiterer Überlegungen, während Wohnungsnotfälle aufgrund von Mietzahlungsrückständen überwiegend außerhalb des Mietrechts gelöst werden müssen. Im Bereich der ungeschützten Mietverhältnisse bedarf es allerdings größerer Änderungen. Hierbei muß sorgfältig zwischen den Bedürfnissen der Mieterinnen und Mieter nach einer angemessenen Sicherung ihrer Grundbedürfnisse und deren Auswirkungen auf die Bereitschaft von Vermieterinnen und Vermietern, Wohnraum zu vermieten, abgewogen werden.

⁸⁵⁵ Vgl. Derleder/Aken 1994, 237.

⁸⁵⁶ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 112: "Schließlich ist das Mietrecht deshalb unberechenbar, weil es wegen seiner in weiten Teilen mangelhaften dogmatischen Qualität und der häufigen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig, meist aber auch in unterschiedlicher Weise auslegungsfähig sind, im Streitfall das Ergebnis einer Gerichtsentscheidung kaum noch vorhersehbar sein läßt."

10.5 Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Wohnungspolitik

Verfassungsrechtlich besteht für die meisten Bereiche in der Wohnungspolitik das Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung: Das Grundgesetz regelt dies für das Mietrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), das Wohnungswesen und das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) sowie das Steuerrecht (Art. 105 Abs. 2 GG). Der Bund hat für diese Bereiche seine Gesetzgebungskompetenz weitgehend wahrgenommen und das Recht damit überwiegend bundeseinheitlich geregelt. Demgegenüber fallen die kommunalen Angelegenheiten wie z.B. die kommunalen Belegungsrechte und die kommunalen Abgaben in den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Die Verwaltungszuständigkeit in der Wohnungspolitik liegt grundsätzlich bei den Bundesländern, auch was die Ausführung von Bundesgesetzen betrifft (Art. 83 GG). Grundsätzlich ist die Finanzierung wohnungspolitischer Aufgaben, entsprechend dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG, Länder- oder Gemeindesache. Der Bund hat allerdings die Möglichkeit, Länderaufgaben über Geldleistungen oder Investitionshilfen (Art. 104 a Abs. 3 u. 4 GG) mitzufinanzieren.⁸⁵⁷

Schwierigkeiten bzw. verfassungsrechtliche Bedenken haben sich bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern hauptsächlich bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus ergeben. Der Bund stellt den Ländern für die Zwecke des sozialen Wohnungsbaus Finanzhilfen auf der Grundlage des Art. 104 a Abs. 4 GG zur Verfügung. Da es sich bei diesen Finanzhilfen des Bundes um dauerhafte, zumindest zum Teil auch sozialpolitisch motivierte Leistungen handelt, ist dies Verfahren verfassungsrechtlich zumindest bedenklich.⁸⁵⁸ Darüber hinaus werden von den Ländern auch einige Auflagen des Bundes, die mit der Gewährung dieser Finanzhilfen verknüpft sind, als verfassungswidrig angesehen – insbesondere "die Vorgabe, die als Investitionszuschüsse bereitgestellten Finanzhilfen vorrangig im dritten Förderweg einzusetzen."⁸⁵⁹ Die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten werden bei der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus der herrschenden Wirklichkeit nicht gerecht.

Weitere Probleme ergeben sich bei der Vorhaltung und dem Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen. Dies ist eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28

⁸⁵⁷ Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 342f.

⁸⁵⁸ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 351f.

⁸⁵⁹ Ebd., 352.

Abs. 2 GG). Eine Pflicht der Kommunen, ausreichend Belegungsrechte zu erwerben kann deshalb nicht konstatiert werden, ebenso ist eine diesbezügliche Einflußnahme der Länder oder des Bundes auf die Kommunen rechtlich kaum möglich. Andererseits geht der Erwerb zusätzlicher kommunaler Belegungsrechte – z.B. aus dem Bestand oder durch die Auffrischung von abgelaufenen Belegungsrechten – voll zu Lasten der kommunalen Finanzen. In diesem Bereich sind die Handlungsmöglichkeiten der überwiegenden Anzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände sehr beschränkt.⁸⁶⁰

Insgesamt müßten bei einer Grundgesetzänderung zugunsten einer Festschreibung eines »Rechts auf Wohnen« auch diese Schwierigkeiten der Kompetenz- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geregelt werden.

⁸⁶⁰ Vgl. zu diesen Problemen Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 356f.

IV. REFORMVORSCHLÄGE FÜR EINE BESSERE GEWÄHRLEISTUNG DES RECHTS AUF WOHNEN IN DEUTSCHLAND

11. Eckpunkte einer Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit

In der Analyse der Problemebenen des Rechts auf Wohnen in Deutschland ist deutlich geworden, daß erhebliche Defizite bei der Gewährleistung dieses sozialen Menschenrechts bestehen. Insbesondere wurden Diskriminierungen Wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit Bedrohter durch Ämter und Behörden festgestellt. Ebenso vernachlässigen die herausgearbeiteten Leitlinien der Wohnungspolitik, die auf die Wohnungsversorgung breiter und die Vermögensbildung besserverdienender Schichten ausgerichtet sind, die Sicherung der Wohnungsversorgung für auf dem Wohnungsmarkt Benachteiligte zunehmend. Gleichzeitig wurde deutlich, daß Wohnungslosigkeit ein komplexes Phänomen ist, welches nicht durch einfache Lösungen beseitigt werden kann. Da Wohnungslosigkeit durch unterschiedliche Problemlagen hervorgerufen und verfestigt wird, müssen differenzierte Lösungsstrategien entwickelt werden, um Fortschritte bei der Sicherung des Rechts auf Wohnen zu erzielen.

Ausgangspunkt der Überlegungen muß dabei das Bemühen um eine bessere Gewährleistung der sozialen Rechte der Betroffenen sein. Ein auf die Wahrung der Menschenrechte verpflichteter Staat darf sich seiner Aufgabe, der Wiederherstellung und Sicherung der beschädigten Menschenwürde von Wohnungslosen, nicht entziehen. Bei der Überwindung von Wohnungslosigkeit geht es also nicht um ein barmherziges Handeln einzelner oder auch staatlicher Institutionen, sondern vielmehr um die Sicherung der Rechte von sozial ausgegrenzten Menschen.⁸⁶¹

Eine Reform der wohnungspolitischen Hilfen steht dennoch unter dem Vorbehalt, daß sie finanzierbar sein muß. Angesichts zurückgehender Staatseinnahmen bei gleichzeitig wachsenden Ausgaben zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist eine Steigerung der Haushaltsansätze in der Wohnungspolitik politisch kaum durchsetzbar. Dabei ist zu beachten, daß die selben wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

⁸⁶¹ Vgl. die Beschreibung der gegenwärtig diesem Ziel entgegenlaufenden Tendenzen auf dem sozialen Sektor und deren Auswirkungen auf die Wohnungslosenhilfe bei Henke 1997 (a), 135f.

Rahmenbedingungen, die zu Mindereinnahmen des Staates führen, auch verantwortlich für Mehrausgaben bei den sozialen Sicherungssystemen sind. Die hohe und weiterhin wachsende Arbeitslosigkeit ist dabei die Hauptursache dieser Entwicklung.⁸⁶² Ein weiteres Zurückfahren der sozialen Sicherungssysteme hätte angesichts der Tatsache, daß die meisten Betroffenen aufgrund nicht vorhandener Arbeitsplätze zur Selbsthilfe nicht in der Lage sind, wachsende Armut und damit wachsende Wohnungslosigkeit zur Folge. Wenn sich Politik und Gesellschaft mit dieser Tatsache nicht abfinden und somit den Gedanken der Sicherung auch der sozialen Menschenrechte nicht aufgeben wollen, müssen mehr und konsequentere Anstrengungen als bisher zur Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen werden. Diese Fragen liegen aber außerhalb der Reichweite der vorliegenden Arbeit. Sie zeigen allerdings die Notwendigkeit, die Hilfesysteme effektiver und zielgerichteter auf die Menschen auszurichten, die von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind. Wenn dabei auch Einsparpotentiale genutzt werden, kann zumindest in einigen Bereichen mit dem gleichen Mitteleinsatz einer vergrößerten Menge von Betroffenen geholfen werden. Letztendlich aber darf die Sicherung der Menschenwürde eines Teils der Bevölkerung nicht von finanziellen Erwägungen abhängig gemacht werden. Unter der Prämisse der Sicherung von Menschenrechten sind finanzielle Fragen ausschlaggebend für das "wie" der Gewährleistung dieser Rechte und nicht für das "ob".

Da Wohnungslosigkeit überwiegend eine Folge von Armut ist, und damit Ausdruck der extrem ungleichen Ressourcenverteilung in Deutschland, muß die Überwindung von Wohnungslosigkeit mit der Überwindung von Armut und dem Absichern von Armutsrisiken verbunden sein.⁸⁶³ Gerade wegen der Besonderheit der Ressource »Wohnraum«⁸⁶⁴ kann diese jedoch vom Staat nicht im selben Maße wie Geldleistungen an Bedürftigen

⁸⁶² Vgl. z.B. Kirchenamt der EKD u.a. 1997, 33: "Eine wesentliche Ursache der Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialhaushalte ist die hohe Arbeitslosigkeit. Durch die Massenarbeitslosigkeit gehen den Sozialversicherungen erhebliche Beitragseinnahmen und den öffentlichen Haushalten entsprechende Lohnsteuereinnahmen verloren, während andererseits die Ausgaben der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung steigen. Geringere Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu Beitragserhöhungen, die wiederum als Anstieg der Lohnnebenkosten die Beschäftigung beeinträchtigen können."

⁸⁶³ Vgl. Evers/Pickert 1991, 10f.

⁸⁶⁴ S.o., Kap. 9.1.1 dieser Arbeit.

transferiert werden. Ist schon die Absicherung von Einkommensarmut durch das Sozialhilfesystem wegen zunehmender Kürzungen im »sozialen Netz« sowie der »Hilfe zur Selbsthilfe« entgegenschlagenden Auswirkungen des Hilfebezuges unbefriedigend, so kommt es bei von Wohnungslosigkeit Betroffenen zu massiven Ausgrenzungen aus den sozialen Systemen. Gleichzeitig ist die Tendenz zur Verfestigung der Lebenslage Wohnungslosigkeit bei nicht ausreichender Hilfestellung außerordentlich hoch. Diese Faktoren lassen die Überwindung von Wohnungslosigkeit als ein außerordentlich dringendes Ziel einer die Menschenwürde wahrenden Sozialpolitik erscheinen, erschweren aber gleichzeitig dessen Realisierung.

Das Hilfesystem zur Prävention und Überwindung von Wohnungslosigkeit hat sich in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet, differenziert und funktional spezialisiert.⁸⁶⁵ Prinzipiell können Wohnungslose in weiten Bereichen Deutschlands auf differenzierte Hilfsangebote zurückgreifen. Die Differenzierung des Hilfesystems hat jedoch auch Folgeprobleme mit sich gebracht. Ein starkes Steuerungsdefizit verhindert eine ausreichende Koordination und läßt die unterschiedlichen Hilfesysteme oft nebeneinander herlaufen, zusätzlich führt die Auslagerung vieler spezialisierter Funktionen zu einem schleichenden Funktionsverlust der einzelnen Hilfsangebote.⁸⁶⁶

Eine effektive und erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit und zur Sicherung des Rechts auf Wohnen muß daher mindestens drei Bereiche gleichwertig berücksichtigen. Erstens muß über Präventionsstrategien der Eintritt von Wohnungslosigkeit so weit wie möglich verhindert werden.⁸⁶⁷ Verhinderung des Eintritts von Wohnungslosigkeit in Wohnungsnotfällen wahrt die Menschenwürde der Betroffenen am weitgehendsten und ist der bei weitem kostengünstigste Weg der Sicherung der Wohnbedürfnisse. Wo eine Prävention des Verlustes des bewohnten, angemessenen Wohnraumes bei einem vertretbaren Kosteneinsatz und unter Wahrung der Rechte Dritter zu erreichen ist, sollte diese Möglichkeit auf

⁸⁶⁵ Vgl. Specht-Kittler 1997, 147: "Positiv läßt sich als Folge der Differenzierung und Ausdehnung der Hilfen festhalten, daß die Qualität der Hilfen für wohnungslose Menschen gewachsen ist, die Hilfesysteme erreichbar geworden sind, durch größere Angebotsdichte die Hilfemobilität gesenkt wurde und die Fallverarbeitungskapazität durch die Einführung der Ambulantisierung stark gesteigert werden konnte."

⁸⁶⁶ Vgl. Specht-Kittler 1997, 147.

⁸⁶⁷ S.o., Kap. 9.3.1 dieser Arbeit.

alle Fälle wahrgenommen werden. Andernfalls muß so schnell wie möglich angemessener Ersatzwohnraum beschafft werden, damit aus dem Wohnungsverlust keine Wohnungslosigkeit wird.

Präventionsbemühungen greifen allerdings nicht bei verdeckt eintretender Wohnungslosigkeit und bei der großen Anzahl der bereits jetzt vorhandenen Wohnungslosen. Deshalb müssen zweitens schnelle, effektive und nichtdiskriminierende Hilfen zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bereitgehalten und eingesetzt werden.⁸⁶⁸ Vor allem ist eine Stigmatisierung der Wohnungslosen – vor allem der alleinstehenden Wohnungslosen – und die meist damit einhergehende Verstetigung der Wohnungslosigkeit der Betroffenen, wie sie durch die vorherrschende Praxis oftmals erreicht wird, dringend zu vermeiden. Leitlinie des Hilfehandelns sollte hier nicht die Abschiebung in bestimmte Hilfesysteme, sondern die weitestmögliche Wiedergewinnung der Teilhabemöglichkeiten und -kompetenzen der Betroffenen am gesellschaftlichen Leben sein.

Zum dritten ist die Wohnungspolitik gefordert, ihre Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus auf die Erhöhung des Angebots auf dem Sektor des preisgünstigen, langfristig belegungsgebundenen Mietwohnraumes sowie die Eigentumbildung auf »Schwellenhaushalte« zu konzentrieren.⁸⁶⁹ Gerade effektive Präventionsstrategien zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit setzen ausreichende Ressourcen an bezahlbarem Wohnraum voraus. Wohnungslosigkeit wird solange nicht abzubauen sein, wie ein signifikanter Fehlbestand an Wohnraum existiert. Präventionsstrategien und Instrumentarien des Sozialhilferechts können "die notwendigen Ressourcen weder ersetzen, noch die dem Ressourcenmangel zu Grunde liegenden strukturellen Probleme lösen."⁸⁷⁰ Eine Wohnungsbau- und Steuerpolitik, die den Trend zum kostenintensiven Luxusbau verstärkt und der Kulmination von Vermögen der oberen Einkommensgruppen Vorschub leistet, dient weder der Sicherung sozialer Rahmenbedingungen am Wohnungsmarkt noch dem Ziel einer sozialen Wohnungspolitik. Mit Hilfe eines effektivierten sozialen Wohnungsbaus müssen die finanziellen Anstrengungen des Bundes und der Länder auf die Schaffung preisgünstigen und langfristig belegungsgebundenen Mietwohnraumes konzentriert werden. Die Wohneigentumsförderung muß sich auf »Schwellenhaushalte« konzentrieren, da diese mit ihrem Umzug in Wohneigentum preisgünstigen Mietwohnraum freigeben und

⁸⁶⁸ S.o., Kap. 9.3.4 dieser Arbeit.

⁸⁶⁹ S.o., Kap. 10.1 u. 10.3 dieser Arbeit.

⁸⁷⁰ BAG Wohnungslosenhilfe 1994, 118.

gleichzeitig ihre eigene Wohnraumversorgung damit langfristig gesichert werden kann.

Wichtig ist es, diese Bereiche des Hilfehandelns sowie die einzelnen Funktionen des Hilfesystems nicht isoliert voneinander auszubauen, "entlang der Linien der funktionalen Differenzierung der Gesamtgesellschaft".⁸⁷¹ Nötig ist vielmehr eine Koordination der Hilfen sowie deren Ausrichtung auf die Lebenslage der von Armut und Wohnungslosigkeit Betroffenen. Ein effektives Hilfesystem darf sich weder auf das je eigene Hilfsangebot zurückziehen noch sich in Konkurrenz zu anderen Hilfeangeboten marktwirtschaftlich profilieren. Effektives und auf die Menschenwürde der Betroffenen ausgerichtete Hilfehandeln muß in Kooperation und Zusammenarbeit der beteiligten Stellen geschehen, damit Wohnungslosigkeit verhindert bzw. abgebaut werden kann.

11.1 Prävention von Wohnungslosigkeit als vorrangiges Ziel des Hilfehandelns

Die Sicherung angemessenen Wohnraumes kann nicht erst dort einsetzen, wo Betroffene ihren Wohnraum schon verloren haben. Angesichts der Wichtigkeit des Grundbedürfnisses nach angemessenem Wohnraum muß ein an der Menschenwürde der Betroffenen orientiertes Hilfehandeln einen Wohnungsverlust so weit wie möglich zu vermeiden suchen. Vorrangiges Ziel des Hilfehandelns muß also die Sicherung der bestehenden Wohnung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln sein. Wenn dies nicht möglich ist – z.B. wegen ungünstiger Rechtslage oder eskalierter Konflikte –, muß eine dauerhafte und angemessene Wohnungsverversorgung sichergestellt werden, bevor Wohnungslosigkeit aktuell eintritt.⁸⁷² Dabei ist die Prävention von Wohnungslosigkeit auch aus der Sicht der Kostenträger anzustreben, da sie den weitaus kostengünstigsten Weg des Umgangs mit Wohnungslosigkeit darstellt.⁸⁷³

Bemühungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit haben allerdings unter Berücksichtigung der Freiheitsrechte zu geschehen. Eine staatliche Wohnungszwangswirtschaft, die zentral Wohnungssuchenden Wohnungen zuweist, ist deshalb nicht nur aus marktwirtschaftlichen Gründen abzulehnen. Eigentumsrechte der Eigentümerinnen und Eigentümer sind ebenso wie den Selbstbestimmungsrechten der von Wohnungslosigkeit Bedrohten

⁸⁷¹ Specht-Kittler 1997, 153.

⁸⁷² Vgl. a. die Zielbeschreibung bei Evers/Ruhstrat 1993, 3.

⁸⁷³ Vgl. die Zusammenstellung der Untersuchungsergebnisse bei Busch-Geertsema 1997, 4f.

Rechnung zu tragen. Vor allem ist zu berücksichtigen, daß Prävention von Wohnungslosigkeit nur mit den Betroffenen und nie gegen sie gelingen kann.

Auslöser für präventive Maßnahmen wird idealerweise also die Kontaktaufnahme der von Wohnungslosigkeit Bedrohten mit den zuständigen Stellen sein. Wichtig für die Betroffenen ist von daher, daß klar zu erkennen ist, welche Stelle für sie und ihr Problem zuständig ist. Leider werden viele der von Wohnungslosigkeit Bedrohten nicht von sich aus aktiv, sondern verhalten sich trotz Anschreiben von Vermieterinnen und Vermietern, sozialen Diensten und sogar Gerichten passiv, so daß ein Wohnungsverlust ohne Intervention einer zuständigen Stelle meist unausweichlich ist.⁸⁷⁴ Nötig für eine effektive Prävention von Wohnungslosigkeit sind deshalb zentrale Stellen zur Beratung und Hilfe bei Wohnungsnotfällen, welche die nötigen Kompetenzen für eine effektive Prävention der Wohnungslosigkeit bei sich vereinen.⁸⁷⁵ Die Bündelung der bisher größtenteils zersplitterten Zuständigkeiten ist für effektive Hilfe unumgänglich. Diese zentrale Stelle muß auch von sich aus aktiv werden können und auch aufsuchende Hilfe leisten. Die Verbesserung der Praxis der Meldepflicht von Räumungsklagen, aber auch die Zusammenarbeit mit Vermieterverbänden, Wohnungsbaugesellschaften etc. sollte deshalb angestrebt werden.⁸⁷⁶ Die besten Voraussetzungen für effektive Prävention bieten nach bisherigen Erfahrungen zentrale Anlaufstellen, die auf Konzepten integrierter Fachstellen zur Prävention von Wohnungslosigkeit basieren.

Für die Prävention von Wohnungslosigkeit genauso wie für deren Überwindung und ebenso für eine effektive Wohnungspolitik ist eine genaue Kenntnis der statistischen Entwicklungen vonnöten. Zu einer bundeseinheitlichen Wohnungsnotfallstatistik und einer zeitnahen Wohnraumstatistik muß eine umfassende Armutsberichterstattung hinzukommen, um Hilfemaßnahmen adäquat planen und umsetzen zu können.

⁸⁷⁴ Vgl. z.B. Müller 1996, 46; Evers/Ruhstrat 1995, 27. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1995, 129, weisen auf relativ häufige "Versäumnisurteile" in Räumungsprozessen hin, "weil die beklagten Haushalte keine Verteidigungsbereitschaft anzeigen oder zu Gerichtsterminen nicht erscheinen."

⁸⁷⁵ S.o., Kap. 9.3.2.2 dieser Arbeit.

⁸⁷⁶ Müller 1996, 46, beschreibt als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Prävention: "das Vorhandensein von Anlaufstellen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Mieter und für Vermieter; ein hoher Bekanntheitsgrad und eine allgemeine Akzeptanz dieser Stellen; eine enge (möglichst institutionalisierte) Zusammenarbeit aller betroffenen Ämter und Stellen".

Zu einer wirkungsvollen Präventionsstrategie gehört es auch, die Lücken im Mietrecht so weit wie möglich zu schließen, ohne dabei die Schwellen zur Vermietung von Wohnraum für Vermieterinnen und Vermieter unerträglich zu erhöhen.⁸⁷⁷

Nicht vergessen werden darf allerdings, daß Präventionsstrategien allein die Wohnungslosigkeit nicht beseitigen können. Neben der großen Gruppe der aktuell Wohnungslosen wird Wohnungslosigkeit auch immer wieder neu eintreten, ohne daß Prävention dies verhindern könnte. Dies gilt vor allem bei verdeckter Wohnungslosigkeit, die für Einrichtungen des Hilfesystems nur bei massiver Verletzung der Privatsphäre der Betroffenen so rechtzeitig sichtbar werden könnte, daß Präventionsmaßnahmen den Eintritt akuter Wohnungslosigkeit vermeiden könnten. Präventionsstrategien bedürfen deshalb der Ergänzung durch Hilfsangebote zur Überwindung von Wohnungslosigkeit.

11.1.1 Instrumente der Prävention von Wohnungslosigkeit

Vorrangiges Ziel der Prävention von Wohnungslosigkeit ist die Sicherung des vorhandenen Wohnraumes. Dabei muß zunächst geprüft werden, ob der vorhandene Wohnraum angemessen ist. Bei unzumutbaren Wohnverhältnissen⁸⁷⁸ wie z.B. bei baulichen Mängeln, Überbelegung oder außergewöhnlichen Konfliktbelastungen ist eine Sicherung dieses Wohnraumes weder wünschenswert, noch würde sie eine langfristige Lösungsmöglichkeit darstellen. Möglichkeiten zur Wohnraumsicherung ergeben sich vor allem bei drohender Wohnungslosigkeit aufgrund von Kündigungen durch Vermieter und, bei selbstgenutztem Wohneigentum, drohender Zwangsversteigerung aufgrund von Insolvenzen der Wohnraumeigentümer. Die Chancen für den Erhalt des Wohnraumes sind bei Kündigungen bzw. Räumungsklagen aufgrund von Zahlungsverzug am größten. In anderen Fällen bedarf es der Konfliktregelung, um die vermietende Partei zur Rücknahme ihrer Kündigung zu bewegen.

Eine letzte Möglichkeit der Sicherung vorhandenen Wohnraumes bieten bisher ordnungs- und polizeirechtlichen Instrumente, vor allem die Wieder-einweisung in den Wohnraum. Allerdings werden dadurch kaum langfristige Lösungen erreicht werden können, sondern allenfalls kurzfristige Aufschübe des Wohnungsverlustes, währenddessen nach anderen Lösungen

⁸⁷⁷ S.o., Kap. 10.4.4 dieser Arbeit.

⁸⁷⁸ S.o., Kap. 8.1 u. 9.2.1 dieser Arbeit.

gesucht werden kann.⁸⁷⁹ Vor allem aus rechtssystematischen Erwägungen ist der Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente allerdings problematisch.⁸⁸⁰ Außer in absoluten Notfällen sollten diese daher nicht angewendet werden. Statt dessen wäre zu überlegen, die Möglichkeit zur Zwangsräumung von Wohnraum dahingehend einzuschränken, daß diese nur dann vollzogen werden kann, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht.⁸⁸¹

In den Fällen der Kündigung aufgrund Mietzahlungsverzuges oder bei Insolvenzen der Bewohnerinnen und Bewohner selbstgenutzten Wohneigentums bieten die sozialhilferechtlichen Instrumente zur Wohnungssicherung die größten Chancen zur Prävention von Wohnungslosigkeit. Grundsätzlich bietet das BSHG effektive Hilfen zur Prävention von Wohnungslosigkeit.⁸⁸² Vor allem die Übernahme von Mietschulden durch den Sozialhilfeträger sowie die Sicherung der Mietzahlungen können in den meisten dieser Fälle den Wohnungsverlust verhindern. Dafür müssen jedoch bei der Hilfestellung die Ermessensspielräume, die das BSHG bietet, für die von Wohnungslosigkeit Bedrohten ausgeschöpft werden.⁸⁸³ Eine restriktive Hilfestellung würde zwar kurzfristig Mittel einsparen, erweist sich aber langfristig als der teurere Weg⁸⁸⁴ – und nimmt bewußt die Verletzung sozialer Rechte in Kauf.

Kaum Chancen auf den Erhalt des Wohnraumes ergeben sich bei Eigenbedarfskündigungen sowie bei Mietverhältnissen, für die kein oder nur ein eingeschränkter Kündigungsschutz gilt. Hier wären Veränderungen im

⁸⁷⁹ Vgl. Thies/Kummer 1995, 21: "Die Wiedereinweisung in die bisherige Wohnung bietet zum einen die Möglichkeit, eine kurzfristige menschenwürdige Versorgung der Betroffenen zu gewährleisten und zudem die Chance, innerhalb des Beschlagnahmezeitraumes durch weitere Verhandlungen mit dem Vermieter und den Betroffenen den Erhalt der Wohnung doch noch zu sichern oder eine Ersatzwohnung zu beschaffen."

⁸⁸⁰ Vgl. Steinmeier 1992, 260-264.

⁸⁸¹ S.u., Kap. 11.1.4.

⁸⁸² Für die Prävention von Wohnungslosigkeit bietet vor allem § 15a BSHG effektive Hilfen, s.o., Kap. 8.3.1 dieser Arbeit; vgl. a. Glück 1996.

⁸⁸³ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe 1994, 118. Vor allem die Möglichkeiten zur Mietschuldenübernahme nach § 15 a BSHG werden nicht zureichend durch die Sozialämter wahrgenommen, vgl. Thies/Kummer 1995, 14.

⁸⁸⁴ Beispielrechnungen schätzen die durchschnittliche langfristige Kostenersparnis der Sozialhilfeträger pro Fall, in dem Mietschulden übernommen werden und die Wohnung so gesichert werden kann, auf mindestens DM 5.000 jährlich ein, vgl. Thies/Kummer 1995, Anhang 2.

Mietrecht erforderlich, um die Möglichkeiten der Wohnraumsicherung zu verbessern.

In den Fällen, in denen die Sicherung des vorhandenen Wohnraumes nicht gelingt, ist schnellstmöglich für angemessenen Ersatzwohnraum zu sorgen, damit keine aktuelle Wohnungslosigkeit eintritt. Dabei ist eine Verteilung der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte im Bestand des Normalwohnraumes anzustreben, Neueinweisungen in Obdachlosenunterkünfte und andere defizitäre Wohnformen sind weitestgehend zu vermeiden. Um dies zu gewährleisten, muß die Kommune, in der der Wohnungsnotfall eintritt, über eine ausreichende Anzahl von belegungsgebundenem Wohnraum verfügen.⁸⁸⁵ Ansonsten kann nur auf Pensionen, Hotels, Obdachlosen- oder sonstige Notunterkünfte zurückgegriffen werden, was für die Betroffenen meist eine Verstetigung der Wohnungslosigkeit zur Folge hat und für die Kommunen eine ungleich höhere finanzielle Belastung mit sich bringt als die Versorgung mit Normalwohnraum.⁸⁸⁶ Bei der Unterbringung im Bestand ist eine möglichst gleichmäßige Verteilung im Bestand anzustreben, um die Bildung von sozialen Brennpunkten zu vermeiden.⁸⁸⁷ Voraussetzung dieser Strategie ist, daß die Kommunen einen Überblick über den vorhandenen belegungsgebundenen Wohnraum haben bzw. sich wieder verschaffen.⁸⁸⁸ Auf diesen Bestand muß bei der Prävention von Wohnungslosigkeit zurückgegriffen werden können. Notwendig ist dafür auch eine gute Kooperation mit der Wohnungswirtschaft.⁸⁸⁹ Ohne die Ausweitung dieses Bestandes, und somit ohne die Schaffung langfristig belegungsgebundenen Wohnraumes durch

⁸⁸⁵ Vgl. Thies/Kummer 1995, 20.

⁸⁸⁶ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 22f; Thies/Kummer 1995, 15. Zum Prinzip der Unterbringung von Wohnungsnotfällen in Normalwohnraum s.u., Kap. 11.2.1 dieser Arbeit.

⁸⁸⁷ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 24; zur Definition und Problematik "sozialer Brennpunkte" und Vorschlägen zu deren Auflösung vgl. ebd., 40-58.

⁸⁸⁸ Vgl. Thies/Kummer 1995, 17: "Den Städten und Gemeinden ... ist der Zugriff auf den belegungsgebundenen Wohnungsbestand fast völlig entglitten. Da die Gemeinden weder einen zahlenmäßigen Überblick über den aktuellen Gesamt- sowie Mietwohnungsbestand noch über die Anzahl der Sozialwohnungen haben, ist es nicht verwunderlich, daß nur ein Bruchteil des vorhandenen Bestandes an Sozialwohnungen, die im Sinne des II. WoBauG öffentlich gefördert sind, von den Kommunen als Belegrechtswohnungen in Anspruch genommen werden."

⁸⁸⁹ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 30; zu Vorschlägen für die Realisierung dieser Kooperation vgl. ebd., 58-64 u. Müller 1996.

bedarfsgerechten sozialen Wohnungsbau, kann dieses Ziel allerdings nicht verwirklicht werden.⁸⁹⁰

11.1.2 Zusammenfassung kommunaler Hilfs- und Beratungsangebote bei drohender oder eingetretener Wohnungslosigkeit – das Konzept einer »integrierten Fachstelle zur Wohnungssicherung« und deren Aufgaben

Der für verschiedene Konzeptionen von integrierten Fachstellen zur Wohnungssicherung grundlegende Vorschlag des Deutschen Städtetages stammt aus dem Jahre 1987 und ist somit mittlerweile über zehn Jahre alt.⁸⁹¹ Dennoch sind bisher meist nur Ansätze oder Teilbereiche dieses Konzepts umgesetzt worden, obwohl mit der Konzeption insgesamt sehr positive Erfahrungen gemacht wurden.⁸⁹² Eine wachsende Zahl von Kommunen und Landkreisen gestaltete im letzten Jahrzehnt ihre Einrichtungen zur Wohnungssicherung um, meist jedoch wurden nur Fachberatungsstellen zur Wohnungssicherung eingerichtet, die den wesentlichen Aspekt der Bündelung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen nicht mit verwirklichen.

Leitlinie dieses Konzepts und seiner Weiterentwicklungen⁸⁹³ ist die Erkenntnis, daß sich das bisherige System der Hilfestellung für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen meist unüberschaubar darstellt, und durch die Zersplitterung von Zuständigkeiten und Kompetenzen eine schnelle und effektive Prävention des Verlustes von Wohnraum oft nicht möglich ist. Auf der Seite der Betroffenen herrscht meist keine Klarheit darüber, welche Stelle für die jeweilig unterschiedliche Problematik zuständig ist. Auf der Seite der zuständigen Stellen unterbleiben oft Hilfestellungen, weil wegen der unterschiedlichen Anbindung der sozialleistungs- und der gefahrenabwehrrechtlichen Instrumente "jede Seite sich auf die jeweils andere verläßt, weil davon ausgegangen wird, daß sie vorrangig zuständig ist, oder aber, weil bei ihr die besseren Möglichkeiten vermutet werden."⁸⁹⁴

⁸⁹⁰ S.u., Kap. 11.3 dieser Arbeit.

⁸⁹¹ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, vor allem 18-20. Zu Empfehlungen zur Umsetzung der Konzeption vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1989.

⁸⁹² Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 1.

⁸⁹³ Vor allem Evers/Ruhstrat 1993 und Thies/Kummer 1995 sind hier zu nennen.

⁸⁹⁴ Evers/Ruhstrat 1993, 2; vgl. a. Thies/Kummer 1995, 13.

Das Konzept der »integrierten Fachstelle« sieht demgegenüber eine Bündelung der nötigen Entscheidungskompetenzen an einer Stelle vor, damit diese den Hilfebedürftigen zentral zur Verfügung gestellt werden können. Damit entfallen auf der einen Seite für die Hilfebedürftigen das Aufsuchen verschiedener Stellen für Teilbereiche ihrer Problematiken, auf der anderen Seite bei den zuständigen Stellen Reibungsverluste und Verzögerungen durch Weiterleitung an, Inkennntnissetzung von oder Genehmigungen durch andere Stellen. Dabei ist die integrierte Fachstelle jedoch nicht als übergeordnete und zentralisierte Behörde zu verstehen, welche die Hilfsangebote der verschiedenen Träger gleichschaltet und zentral verwaltet. Aufgrund der Erfahrungen mit hessischen Modellprojekten wurde ein Kooperationsmodell entwickelt, daß die komplexen Strukturen der Hilfsangebote miteinander vernetzt und koordiniert.⁸⁹⁵ Besonders in Hinsicht auf die zur Überwindung von Wohnungslosigkeit notwendige Kooperation mit freien Trägern kommt diesem Gedanken der Koordination der Hilfsangebote entscheidendes Gewicht zu. Gerade durch die Einbeziehung möglichst vieler Akteure bedeutet das Koordinationsmodell einen Komplexitätsgewinn gegenüber der einfachen Bündelung von Kompetenzen. Da sich auch dieses Modell als Weiterentwicklung der Fachstellenkonzeption des Deutschen Städtetages versteht⁸⁹⁶, wurde der Begriff »integrierte Fachstelle« im folgenden beibehalten.

Im Rahmen der Prävention von Wohnungsverlusten kommt diesen integrierten Fachstellen eine ganze Reihe von Aufgaben zu⁸⁹⁷:

Hauptaufgabe ist die *Beratung und Unterstützung Hilfesuchender in allen Fragen der Wohnungssicherung* einschließlich der Entscheidung über die Gewährung nötiger Hilfen zur Wohnungssicherung. Dies umfaßt die rechtliche Beratung wie die Abklärung der finanziellen Situation, unter Umständen in Verbindung mit einer Schuldnerberatung, Verhandlungen mit Vermieterinnen und Vermietern oder deren Moderation sowie bei Bedarf die Koordination und Sicherstellung weitergehender persönlicher Hilfen. Ziel der Bearbeitung der Wohnungsnotfälle ist das Erreichen einer Lösung ohne den Einsatz gefahrenabwehrrechtlicher Instrumente.⁸⁹⁸ Dies wird

⁸⁹⁵ Zur Konzeption des Kooperationsmodells vgl. Thies/Kummer 1995, 18-30 und zu den Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Koordinationsstelle ebd., Anhang 1.

⁸⁹⁶ Vgl. Thies/Kummer 1996, 33f.

⁸⁹⁷ Vgl. zum Folgenden Deutscher Städtetag 1987, 19f, Evers/Ruhstrat 1993, 3f. und Thies/Kummer 1995, Anhang 3, 1-3.

durch den vorrangigen Einsatz von Konfliktlösungsstrategien sowie des sozialhilferechtlichen Instrumentariums erreicht. Wichtig dafür ist, daß die finanziellen Hilfen zur Wohnungssicherung von der Fachstelle direkt bzw. im Auftrag anderer Träger sichergestellt und unter Umständen auch geleistet werden können. Dies betrifft insbesondere Leistungen nach dem BSHG, und zwar sowohl aktuelle Leistungen nach § 15 a u. 72 BSHG als auch laufende gesetzliche Leistungen wie z.B. Sozialhilfe oder Wohngeld. Zusätzlich zu den Leistungen des BSHG wäre es auch sinnvoll, der Fachstelle Kompetenzen über Sozialversicherungsleistungen, wie z.B. Arbeitslosengeld oder -hilfe zu übertragen. Zumindest aber sollten Anträge, Bescheide und Leistungen über die Fachstelle abgewickelt werden können, ohne daß für die Hilfesuchenden zusätzliche Wege und zusätzliche Ansprechpartner hinzukommen müssen. Auch zusätzliche Leistungen aus Sonderprogrammen wie z.B. Mutter-Kind-Hilfen sollten in der Fachstelle direkt beantragt werden können.

Gerade Schuldnerberatung ist bei der Häufigkeit von Mietzahlungsrückständen als Grund für Räumungsklagen eine eminent wichtige Aufgabe der Fachstellen. Hier ist darauf zu hoffen, daß die Insolvenzverordnung wie geplant am 01.01.1999 in Kraft tritt, damit auch für bisher als hoffnungslos angesehene Fälle von Überschuldung neue Perspektiven eröffnet werden können.⁸⁹⁹

Die Fachstelle muß die Möglichkeit zur *Kontaktaufnahme* mit von Wohnungsverlust bedrohten Personen haben, vor allem durch aufsuchende Hilfen in Form von Hausbesuchen.⁹⁰⁰ Dafür muß der *Informationsfluß über drohende Wohnungslosigkeit* sichergestellt sein. Dies ist bei Räumungsklagen aufgrund § 554 BGB durch § 15 a Abs. 2 BSHG gewährleistet, sollte aber auch bei allen anderen Räumungsklagen rechtlich verbindlich eingeführt werden, z.B. wegen anderer Vertragsverletzungen oder bei Eigenbedarf. Absprachen und, wo möglich, vertragliche Regelungen zur Weitergabe von Informationen über drohende Wohnungsverluste an die Fachstelle sollten auch mit anderen Ämtern, Behörden, Gerichtsvollzieher-Verteilungsstellen, Wohnungsbaugesellschaften, Diakonischen

⁸⁹⁸ Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 2.

⁸⁹⁹ Zur Überschuldungssituation und Schuldnerberatung vgl. Korczak/Pfefferkorn 1992 u. Korczak 1997.

⁹⁰⁰ Vgl. Evers/Ruhstrat 1995, 27. Evers/Ruhstrat 1993, 5, sprechen von der nötigen Durchbrechung der "herkömmlichen Komm-Struktur staatlicher Angebote Erfahrungen ... belegen, daß nach erfolgreicher Kontaktaufnahme die Hilfeangebote in aller Regel angenommen werden."

Einrichtungen, Kirchengemeinden und sonstigen, mit der Wohnungsnotfallproblematik befaßten Stellen getroffen werden.⁹⁰¹ Vor allem der medizinische Bereich – Psychiatrische Kliniken, Sozialpsychiatrische Fachdienste, Sozialer Dienst der Krankenhäuser – ist in die Vernetzung miteinzubeziehen.⁹⁰² Nur dann ist gewährleistet, daß Präventionsbemühungen rechtzeitig einsetzen und Wohnungslosigkeit verhindert werden kann. Auch in Fällen, wo der Wohnungsverlust nicht zu verhindern ist, kann durch rechtzeitige Suche nach angemessenem Ersatzwohnraum meist die Wohnungslosigkeit verhindert werden. Hierbei brauchen gerade vom Wohnungsmarkt ausgegrenzte Haushalte Unterstützung durch fachlich kompetente Stellen.

Durch *Öffentlichkeitsarbeit* muß die Arbeit der Fachstelle, vor allem deren Vorhandensein, in der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden. Betroffene müssen wissen, daß sie sich bei drohendem Wohnungsverlust an die Fachstelle wenden können, und daß die Fachstelle Möglichkeiten hat, den Wohnungsverlust unter Umständen abzuwenden. Aber auch Vermieterinnen, Vermieter und Wohnungsgesellschaften etc. sollten über die Arbeit der Fachstelle informiert werden, um auf Regelungsmöglichkeiten von Konflikten mithilfe der Fachstelle außerhalb des Rechtsweges hingewiesen zu sein. Vor allem müssen Anbieter anderer Hilfesysteme, insbesondere im Gesundheitswesen, aber auch z.B. im Strafvollzug, von der Existenz der Fachstelle wissen, um bei Wohnungsnotfällen deren Hilfe in Anspruch zu nehmen bzw. Betroffene an die Fachstelle zu verweisen.

Erst wenn alle anderen Möglichkeiten der Prävention von Wohnungslosigkeit ausgeschöpft sind, können zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit auch *gefahrenabwehrrechtliche Instrumente* eingesetzt werden.⁹⁰³ Eine besondere Schwierigkeit des Zusammenspiels von sozialhilferechtlichen und gefahrenabwehrrechtlichen Instrumenten ergibt sich im ländlichen Raum durch die unterschiedlichen Trägerschaften und damit auch der Kompetenzverteilung: Während Sozialhilfe größtenteils vom örtlichen Träger, also der Kommune geleistet wird, liegt die Kompetenz über den Einsatz gefahrenabwehrrechtlicher Instrumente beim Landkreis. Wegen der weitergehenden Delegierbarkeit sozialhilferechtlicher Instrumente muß deshalb die Fachstelle dort angebunden werden, wo die – kaum delegierbare – Entscheidungskompetenz über gefahrenabwehrrechtliche

⁹⁰¹ Vgl. die Beschreibung des möglichen Aufbaus eines Informationsnetzes bei Evers/Ruhstrat 1993, 5.

⁹⁰² Vgl. Sturm 1997, 74.

⁹⁰³ Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 2.

Instrumente liegt. Das ist zumindest im ländlichen Raum innerhalb der Landkreisverwaltung, während im städtischen Bereich vieles für die Zuordnung zum Wohnungsamt spricht.⁹⁰⁴ Unabhängig von der organisatorischen Zuordnung ist die eindeutige Erkennbarkeit der Zuständigkeit und leichte Auffindbarkeit der Fachstellen für die Betroffenen. In der Öffentlichkeit sollten sich die Fachstellen möglichst einheitlich präsentieren und nicht erst nach dem Verweis über mehrere Ämter und Abteilungen auffindbar sein.

Wichtig für den Aufbau eines Netzes von integrierten Fachstellen ist, daß dieses flächendeckend geschaffen wird und die Erreichbarkeit überall gewährleistet ist.⁹⁰⁵ In größeren Einzugsbereichen sollten dringend räumlich getrennte Beratungsstellen für Frauen geschaffen werden, um deren besondere Problemlagen angemessen berücksichtigen zu können.⁹⁰⁶ Auf eine Normierung eines Modells der Integration der Hilfen für Wohnungsnotfälle sollte angesichts der regionalen und strukturellen Verschiedenheiten sowie mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung verzichtet werden. Erforderlich aber ist eine Verpflichtung der Landkreise und der kreisfreien Städte, integrierte Fachstellen einzurichten, um eine effektive Prävention von Wohnungslosigkeit zu gewährleisten.⁹⁰⁷ Konzepte für solche Fachstellen liegen vor – z.T. mit detailliert ausgearbeiteten Umsetzungskonzepten – und können leicht an die lokalen und regionalen Bedürfnisse angepaßt werden.

11.1.3 Armutsberichterstattung und Wohnungsnotfallstatistik als Voraussetzungen effektiver Hilfeplanung

Das mangelnde Problembewußtsein vieler Kommunen bei der Bekämpfung der Wohnungslosigkeit hängt nicht zuletzt mit der Unkenntnis der Anzahl

⁹⁰⁴ Vgl. zur Diskussion um verschiedene Zuordnungsmöglichkeiten Evers/Ruhstrat 1993, 2f.

⁹⁰⁵ Vgl. Müller 1996, 46: "Wohnungslosigkeit ist kein Problem der Großstädte und Ballungsräume. Nach den Erkenntnissen tritt Wohnungslosigkeit überall im Land auf, zeigen Wohnungslose allenfalls kleinräumige Wanderungsbewegungen. Deshalb ist es notwendig, daß Hilfen für diese Menschen überall im Land in Form und Umfang gleichwertig konzipiert und angeboten werden."

⁹⁰⁶ Vgl. BAG der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 1995, 162.

⁹⁰⁷ Insbesondere macht dies das "insgesamt mangelnde Problembewußtsein der Kommunen" nötig, vgl. Thies/Kummer 1995, 12.

der Wohnungsnotfälle zusammen.⁹⁰⁸ Auf allen Ebenen fehlen bisher Statistiken über die Anzahl der Wohnungsnotfälle, der Zwangsräumungen und selbst der Einweisungen in Obdachlosenunterkünfte. Als Grundlage der Bemühungen zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit ist eine bundesweite Wohnungsnotfallstatistik seit langem gefordert.⁹⁰⁹ Erst eine solche bundesweite Erhebung der Wohnungsnotfälle bietet die Grundlage für eine genaue Planung der Hilfen zur Prävention bzw. Überwindung von Wohnungslosigkeit. Darüber hinaus sind genauere Daten auf Landes- und kommunaler Ebene unerlässlich, insbesondere die Erfassung von Räumungsklagen, Wohnungssuchenden und die Präventionsbemühungen. Auch der Wohnungsbestand, insbesondere der Bestand des belegungsgebundenen Wohnraumes muß zeitnah erfaßt werden.⁹¹⁰ Erst auf der Grundlage gesicherter Zahlen in der jeweiligen Kommune über Wohnungsnotfälle einerseits, Anzahl, Art, Größe und Kosten des vorhandenen und für deren Unterbringung zur Verfügung stehenden Wohnraumes andererseits können Kommunen eine fundierte Hilfeplanung zur Überwindung von Wohnungslosigkeit durchführen. Ansätze zu einer Wohnungsnotfallstatistik könnte die seit 1994 neustrukturierte Bundessozialhilfestatistik bieten. Deren größtes Manko ist jedoch – neben der Eingrenzung auf Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher – die mangelhafte Definition des erfaßten Kriteriums »ohne eigene Wohnung«, die nicht mit der allgemein in der Wohnungslosenhilfe gebräuchlichen Definition der Wohnungsnotfälle übereinstimmt.⁹¹¹ Sie müßte also dringend in dieser Hinsicht überarbeitet werden, um ein Instrument zur Erfassung von Wohnungsnotfällen zu werden. Statistisch flächendeckend

⁹⁰⁸ Vgl. Thies/Kummer 1995, 12. Eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen ergab, "daß rd. zwei Drittel aller befragten Kommunen unzureichend über die quantitative Dimension der Wohnungslosigkeit insgesamt informiert sind.", BMBau/BMFuS 1994, 38.

⁹⁰⁹ Vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997b, 75; weitere Nachweise ebd., Anm. 1-2.

⁹¹⁰ Zu möglichen Inhalten einer Wohnungsnotfallstatistik vgl. BMBau/BMFuS 1994, 205f.

⁹¹¹ Vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997b, 77: "Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die Bundessozialhilfestatistik in ihrer gegenwärtigen Form nicht in der Lage ist, Anhaltspunkte zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland zu liefern. Dies liegt nicht allein an der Reduktion der Statistik auf Sozialhilfeempfänger und an der weiteren Eingrenzung innerhalb dieses Personenkreises auf eine Teilgruppe, für die das Merkmal 'ohne eigene Wohnung' überhaupt erhoben und ausgewertet wird. Es liegt von allem auch an der Definition und der Art der Erhebung dieses Merkmals."

erfaßt werden müßte vor allem die Zahl der Räumungsklagen und der durchgeführten Zwangsräumungen, Anzahl und Dauer der ordnungsrechtlichen Einweisungen und die jeweiligen Kosten sowie Auszahlungen von Sozialhilfe-Tagessätzen an alleinstehende Wohnungslose.

Über eine Wohnungsnotfallstatistik hinaus fehlt in Deutschland eine Armutsberichterstattung, welche konkrete Angaben über das Ausmaß und die Betroffenen von Armut machen kann. Dadurch werden dann auch Armutsrisiken verdeutlicht und Schätzungen über zu erwartende Wohnungsnotfälle ermöglicht. "Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß dadurch [durch das Fehlen einer Armutsberichterstattung, rb] eine Situation gegeben ist, in der die Sozialpolitik im allgemeinen und die Armutspolitik im besonderen »quasi im Blindflug« agieren muß. Die Gefahr ist groß, daß dadurch problematische Entwicklungen nicht rechtzeitig erkannt, geeignete Maßnahmen unterlassen oder falsch konzipiert werden, daß schließlich die Effektivität des Maßnahmenspektrums keiner regelmäßigen Kontrolle unterworfen ist."⁹¹² Erst eine Armutsberichterstattung böte auch Mittel zur Verhinderung der Instrumentalisierung von Armut zu politischen Zwecken; insbesondere die Diskreditierung der Armen und die Durchsetzung weiterer Einschnitte bei den Sozialleistungen zu Lasten der Bedürftigen könnten dadurch erschwert werden.

11.1.4 Umgestaltung des Mietrechts zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Mieterinnen und Mietern in Normalmietverhältnissen sind durch relativ weitgehende Rechte abgesichert, die in vielen Fällen vor dem Verlust des gemieteten Wohnraumes schützen können, wenn dadurch der Eintritt von Wohnungslosigkeit droht.⁹¹³ Nachteilig für die Wohnungssicherung wirken sich allerdings die Zersplitterung des Mietrechts, dessen oft unklare Formulierungen und die zumindest teilweise widersprüchliche Rechtsprechung aus. Dies führt aufgrund der hohen Prozeßrisiken häufig vor dem Beschreiten des Rechtswegen oder unter Verzicht auf Rechtsmittel zur Aufgabe der Wohnung, obwohl dazu keine rechtliche Verpflichtung bestanden hätte und der Wohnungsverlust rechtlich nicht zwingend gewesen wäre. Insbesondere für Präventionsbemühungen stellt diese Tatsache ein schwerwiegendes Hindernis. Die gründliche Überarbeitung des Mietrechts und dessen Neustruktur-

⁹¹² Hanesch u.a. 1994, 427f; vgl. die Vorschläge für die Durchführung einer Armutsberichterstattung ebd., 428f.

⁹¹³ S.o., Kap. 10.4 dieser Arbeit.

turierung und Zusammenfassung in einem eigenen Wohnungsmietgesetzbuch könnten für die Prävention von Wohnungslosigkeit große Verbesserungen bringen.⁹¹⁴ Dies wäre allerdings ein langfristiges Vorhaben, welches nicht allein unter der Prämisse der Sicherung angemessenen Wohnraumes stehen würde, sondern vielmehr der sorgfältigen Abwägung zwischen den Interessen der mietenden und der vermietenden Parteien bedürfte.

Bei der Überarbeitung des Mietrechts sollten gleichzeitig eine Reihe von Regelungen überarbeitet werden, da durch diese Regelungen und deren Konkretion durch die Rechtsprechung zur Entstehung von Wohnungslosigkeit zumindest beigetragen wird. Insbesondere die Position der zum Haushalt gehörenden Nichtmieterinnen bzw. Nichtmieter – vor allem nichteheliche Lebenspartnerinnen und -partner – sollte gestärkt werden, damit nicht deren Wohnungslosigkeit im Falle der Kündigung des Mietvertrages automatisch mit eintritt, ohne daß für Maßnahmen zur Sicherung des Wohnraumes ein rechtlicher Spielraum bleibt.⁹¹⁵ Auch die Ausgestaltung der Sozialklausel (§ 556 a BGB) müßte verbessert werden, damit sie vor allem bei der ihrer besonders bedürftigen Zielgruppe der sozial schwächeren Mieterinnen und Mietern wirksam werden kann.⁹¹⁶ Bei der Eigenbedarfskündigung (§ 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB) sollte eine größere Rechtssicherheit angestrebt werden sowie die Beweislast für Gegebenheiten der Vermieterinnen- und Vermieterseite nicht mehr vollständig den Mieterinnen und Mietern auferlegt werden.⁹¹⁷ Schließlich sollte auch die Einrichtung von Schiedsstellen zur Schlichtung von Mietkonflikten aufgrund schuldhafter Pflichtverletzung (§ 554 a BGB) nach schwedischem Vorbild in Erwägung gezogen werden.⁹¹⁸ Sie böten vor allem eine Erweiterung der richterlichen Entscheidungsmöglichkeiten, indem bei einem nicht zumutbaren Verhalten von Mieterinnen und Mieter anstatt eines sofortigen Räumungsurteils das Mietverhältnis unter Auflagen »zur Bewährung« fortgeführt werden könnte. Bei Verletzung dieser Auflagen könnte dann das Mietverhältnis relativ schnell beendet werden, ohne daß wiederum ein aufwendiges Rechtsverfahren eingeleitet werden müßte.

Auch die einzurichtenden integrierten Fachstellen zur Wohnungssicherung sollten schon im Mietrecht berücksichtigt werden. So sollte z.B. bei Mietschulden vor Beschreiten des Rechtsweges zunächst die Fachstelle ein-

⁹¹⁴ Vgl. dazu Steinmeier 1992, 364.

⁹¹⁵ Vgl. Derleder/Aken 1994, 238.

⁹¹⁶ Vgl. Derleder/Aken 1994, 237f.

⁹¹⁷ Vgl. Derleder/Aken 1994, 237.

⁹¹⁸ Vgl. Derleder/Aken 1994, 237.

geschaltet werden. Vor allem bei einer anstehenden oder vorübergehend aufgeschobenen Zwangsräumung sollten sie direkt aktiv werden. Sie könnten durch frühzeitige Vermittlung Konflikte in Mietsachen schon im Vorfeld entschärfen. Damit könnten sie neben einer schnelleren und meist für alle Seiten befriedigenderen Konfliktregelung gleichzeitig eine Kostendämpfung im Justizwesen herbeiführen. Eine Berücksichtigung der integrierten Fachstellen im Mietrecht böte dadurch erheblich verbesserte Möglichkeiten zur Prävention von Wohnungsverlusten.

Häufig wird argumentiert, die Verbesserung des Mietrechts zugunsten von Mieterinnen und Mietern würde die Bereitschaft zur Vermietung von Wohnraum auf der Seite der Vermieterinnen und Vermieter mindern, was das Angebot an Mietwohnraum verknappt und dadurch zu einer Steigerung der Mietpreise führt.⁹¹⁹ Dieser Tendenz kann allerdings durch die Arbeit der integrierten Fachstellen entgegengewirkt werden. Sofern ein funktionierendes Präventionssystem mit einem Netz von Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft aufgebaut wurde, das eine langfristige Versorgung von Wohnungsnotfällen mit angemessenem Wohnraum zum Ziel hat, und gute Kontakte mit den Interessenorganisationen von Vermieterinnen und Vermietern bestehen, werden damit auch die Lösungsmöglichkeiten für Konflikte in Mietsachen verbessert. Dies könnte sogar die Bereitschaft von Vermieterinnen und Vermietern erhöhen, ihren Mietwohnraum an bisher als problematisch angesehene Mieterinnen und Mietern zu vermieten.

Unabhängig von zukünftigen Neuregelungen des Mietrechts sind Verbesserungen des Schutzes von Mieterinnen und Mietern in zwei Bereichen dringend erforderlich. Auf alle Fälle sollte der Schutz durch die Sozialklausel nach § 556 a BGB auf Mietverhältnisse ausgedehnt werden, die nach § 564 b Abs. 7 BGB nicht dem Kündigungsschutz unterliegen. Ebenso sind diese Mietverhältnisse sowie die Zeitmietverhältnisse nach § 564 c Abs. 2 BGB in die Möglichkeit zur Gewährung von Räumungsfristen bei der Zwangsräumung einzubeziehen, die ihnen nach § 721 Abs. 7 und § 794 a Abs. 5 ZPO verwehrt wird.⁹²⁰ Hier handelt es sich um einen Mindestschutz, der gewährt werden sollte, um überhaupt erst Präventionsmaßnahmen in diesen Fällen einleiten zu können. Flankierend müßte hier eine Meldepflicht der Gerichte über angeordnete Zwangsräumungen an die integrierte Fachstelle hinzukommen, um ein Eingreifen der Fachstelle zu

⁹¹⁹ Vgl. z.B. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 111.

⁹²⁰ Vgl. Derleder/Aken 1994, 136f.

ermöglichen.⁹²¹ Zum zweiten müssen die Heilungsmöglichkeiten bei Zahlungsverzug des § 554 BGB auch auf die fristgemäße Kündigung nach § 564 b Abs. 2 Nr. 1 BGB ausgedehnt werden, da der Ausschluß des Rechtsanspruches auf Heilung bei einer fristgemäßen Kündigung vollkommen willkürlich ist.⁹²²

11.1.5 Ausbau des Wohngeldes als wohnungserhaltendes Instrument

Die Expertenkommission Wohnungspolitik hält das Wohngeld "für das wirksamste Instrument einer am Grundsatz der Subsidiarität ausgerichteten Förderungspolitik zugunsten von Haushalten, deren Einkommen nicht ausreicht, sich am Markt ohne staatliche Hilfe angemessen mit Wohnraum zu versorgen."⁹²³ Sie plädiert für eine "Verstärkung des Wohngeldes zu Lasten der Objektförderung" und dessen Ausrichtung an einer politisch festzulegenden "Normalmiete".⁹²⁴ Sie schlägt ein vereinfachtes Berechnungssystem⁹²⁵ vor und fordert eine Anhebung der zuschufähigen Höchstmieten sowie deren zeitnahe Anpassung an die Entwicklung der Marktverhältnisse⁹²⁶.

Mag der Vorschlag der Expertenkommission Wohnungspolitik auch angesichts der Probleme des sozialen Wohnungsbaus auf den ersten Blick einleuchten, übergeht er jedoch völlig die Probleme, die auch das Wohngeldsystem mit sich bringt.⁹²⁷ Vor allem mit dem vorgeschlagenen Wegfall staatlicher Instrumente zur Schaffung preisgünstigen, mietpreisgebundenen Wohnraumes bestünde die große Gefahr, daß eine angemessene Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum nur über drastisch steigende Wohngeldzuschüsse zu erreichen wäre.⁹²⁸ Dies sieht die Kommission

⁹²¹ Analog der Meldepflicht von Räumungsklagen aufgrund von Zahlungsverzug (§ 15 a Abs. 2 BSHG).

⁹²² Vgl. Derleder/Aken 1994, 237.

⁹²³ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 224.

⁹²⁴ Ebd.

⁹²⁵ Das vorgeschlagene System stützt sich auf eine Berechnungsformel und verabschiedet sich damit von den komplizierten Wohngeldtabellen, vgl. ebd., 227, bes. Anm. 4.

⁹²⁶ Vgl. ebd., 234.

⁹²⁷ S.o., Kap. 10.2 dieser Arbeit.

⁹²⁸ Dies um so mehr, wenn die geplante Neuregelung des sozialen Wohnungsbaus mit der Möglichkeit der Erhöhung der gebundenen Mieten bis auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete verabschiedet werden sollte, vgl. § 3 WohnAnpG.

wohl ähnlich, wenn sie die "zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte bei der Verwirklichung der hier vorgeschlagenen Reformen" als "erheblich" einschätzt und von einer "politischen Festlegung" der Bemessungsgrundlagen spricht.⁹²⁹ Es fehlen allerdings jegliche Schätzungen über das Maß der Ausgabensteigerung in Abhängigkeit von der Anhebung der Bemessungsgrundlagen, was eine Reform in dieser Richtung zu einem erheblichen Haushaltsrisiko werden ließe.⁹³⁰

Eine vorrangige Ausrichtung der Wohnungsförderungspolitik auf das Wohngeld ist aus den oben angeführten Gründen abzulehnen. Dennoch ist das Wohngeld als wohnungserhaltendes Instrument auf jeden Fall beizubehalten, ebenso sinnvoll und nötig sind die von der Expertenkommission Wohnungspolitik vorgeschlagenen Reformen bei der Berechnung des Wohngeldes. Vor allem sind zeitnahe Anpassungen der Wohngeldleistungen, Einkommensgrenzen und Mietobergrenzen an die aktuellen Entwicklungen vorzunehmen.⁹³¹ Ansonsten kann die wohnungserhaltende Funktion des Wohngeldes nicht mehr gewährleistet werden. Infolgedessen drohte eine Zunahme der Wohnungsverluste, wenn aufgrund von Mietschulden Kündigungen ausgesprochen und Räumungsklagen erhoben werden. Die Finanzleistungen, die zur Wohnungssicherung erforderlich sind, würden dann nach geltendem Recht auf den Sozialhilfeträger – und damit auf die kommunale Ebene – verlagert, der aufgrund der Verpflichtungen des BSHG Mietschulden und -zahlungen übernehmen müßte, wenn dies zu einer erfolgreichen Wohnungssicherung erforderlich und gerechtfertigt wäre. Der Zielsetzung einer größtmöglichen Befähigung zur Bewältigung der Lebensführung aus eigener Kraft wäre die Übernahme von Mietzahlungen anstelle der Gewährung von Mietzuschüssen entgegengesetzt. Sie würde in vielen Fällen die Aufgabe der eigenen Bemühungen zur Wohnungssicherung mit sich ziehen und damit die menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zumindest erschweren.⁹³²

⁹²⁹ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 226f.

⁹³⁰ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 2: "... ohne ein ausreichendes Angebot an preiswertem Wohnraum und ohne eine preisdämpfende Mieten- und Bodenpolitik ist das Wohngeld für die öffentlichen Haushalte buchstäblich ein Faß ohne Boden."

⁹³¹ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 9: "Die Wohngeldbeträge müssen ... deutlich erhöht und künftig regelmäßig – mindestens aber alle zwei Jahre – an die Entwicklung der Mieten und Einkommen angepaßt werden."

⁹³² Die Expertenkommission Wohnungspolitik hat auch darauf aufmerksam gemacht, daß schon in der jetzigen Konstruktion des höheren Subventionssatzes der

Zusätzlich zur wohnungserhaltenden Funktion des Wohngeldes hat ein Wohngeld, dessen Anpassung an die zukünftigen Entwicklungen gesichert ist, auch die Funktion der Erleichterung von Mietvertragsabschlüssen. Vermieterinnen und Vermieter könnten dann Wohngeld als gesicherten Einkommensbestandteil ansehen, der ihr Risiko von Mietausfällen minimiert. Ebenso würden Mieterinnen und Mieter in die Lage versetzt, ihre höchstmögliche Mietbelastung realistisch einzuschätzen. Die Annahme und Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld sowie dessen Bewilligung und Auszahlung sollte zu den Aufgaben der integrierten Fachstelle zur Wohnungssicherung gehören. Dringend erforderlich ist eine Vereinfachung des Antragsverfahrens, wünschenswert eine Verpflichtung der Wohngeldstellen zur Ausstellung verbindlicher Wohngeldauskünfte.⁹³³ Auf alle Fälle muß eine sofortige Bearbeitung der Anträge und möglichst schnelle Auszahlung des Wohngeldes Ziel der Umstrukturierung sein, damit nicht schon in den Bearbeitungsfristen erhebliche Mietschulden auflaufen, die eine Kündigung des Wohnraumes zur Folge haben.

11.2 Nichtdiskriminierende effektive Hilfen zur Überwindung akuter Wohnungslosigkeit

Präventionsmaßnahmen allein können das Entstehen von Wohnungslosigkeit nicht völlig verhindern. Trotz aller möglichen Vernetzung von Hilfesystemen und Installierung von »Frühwarnsystemen« zur Erkennung von drohender Wohnungslosigkeit wird das Hilfesystem immer wieder mit Wohnungsnotfällen konfrontiert werden, bei denen Wohnungslosigkeit schon eingetreten ist. Auch bei einem Ausbau der zuständigen Stellen in Richtung von integrierten Fachstellen wird es Fälle geben, in denen der Kontakt zum Hilfesystem zu spät aufgenommen wird. Gerade in Scheidungs- und Konfliktfällen tritt akute Wohnungslosigkeit und damit Hilfebedürftigkeit oft erst nach einer Phase der verdeckten Wohnungslosigkeit ein.⁹³⁴ Das Hilfesystem muß also über Präventionsmaßnahmen hinaus auch Hilfen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit anbieten. Dies um so mehr, als es natürlich auch mit dem Problem der vorhandenen Wohnungslosigkeit konfrontiert ist. Dies betrifft zum einen wohnungslose Mehrpersonenhaushalte (überwiegend Familien), die größtenteils in nicht angemessenen Schlicht- und Behelfsunterkünften, meistens ordnungsrechtlich und

Mietkosten im System der Sozialhilfe eine Tendenz zur Verstetigung der Sozialhilfeabhängigkeit liegt, vgl. ebd., 209 u. 228.

⁹³³ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 228f.

⁹³⁴ S.o., Kap. 9.3.2.1 dieser Arbeit.

ohne Mietvertrag, untergebracht sind. Zum anderen muß das Hilfesystem seine Verpflichtung zur Hilfeleistung für alleinstehende Wohnungslose wahrnehmen, die entweder in Wohnheimen teil- und vollstationär untergebracht sind oder ohne feste Unterkunft sind und auf der Straße leben.

Auch die Beratungsangebote und Hilfeleistungen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit sollten in der »integrierten Fachstelle zur Wohnungssicherung« zusammengefaßt werden. Parallelstrukturen für Präventionsmaßnahmen einerseits und Bemühungen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit wären unsinnig, und zwar sowohl in finanzieller Hinsicht als auch unter dem Gesichtspunkt der eindeutigen Zuständigkeiten. Außerdem muß die Trennung der Hilfesysteme in Nichtseßhaften- bzw. Wohnungslosenhilfe einerseits und Obdachlosenhilfe andererseits überwunden werden. Die Leitdifferenzen Familienstand – Ein- oder Mehrpersonenhaushalt, mit oder ohne Kinder – und Wohnsitz – mit festem Wohnsitz oder ohne und damit »ortsfremd« –, welche die Zuständigkeiten begründen und den jeweiligen Kostenträger bestimmen, sind gegenüber der die Lebenslage hauptsächlich bestimmenden Wohnungslosigkeit so nachrangig, daß sie allenfalls nach unterschiedlichen Hilfskonzepten verlangen.⁹³⁵ Hier kommt es vor allem darauf an, daß Kommunen bzw. Landkreise ihre Zuständigkeit auch für alleinstehende Wohnungslose ohne festen Wohnsitz begreifen und nicht das Konzept verfolgen, diese möglichst schnell wieder an benachbarte Kommunen bzw. Landkreise abzuschieben.

11.2.1 Versorgung Wohnungsloser mit Normalwohnraum

Ausgangspunkt einer Reform der Hilfen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit ist eine neue Zielvorgabe bei der Durchführung der Maßnahmen: Ziel einer effektiven Strategie zur Normalisierung der Lebenslagen von Wohnungslosen muß deren Versorgung mit Normalwohnraum sein. Die herkömmliche, ordnungsrechtlich angeordnete Notunterbringung wohnungsloser Haushalte in Substandardwohnungen, sozialen Brennpunkten sowie die stationäre Heimunterbringung – vor allem von alleinstehenden Wohnungslosen – verfestigt allen Erkenntnissen nach die Wohnungslosigkeit der Betroffenen und verhindert deren Reintegration in den Wohnungsmarkt. In sozialen Brennpunkten bringt die große Anzahl von Haushalten mit sozialen Schwierigkeiten allen Erfahrungen nach die Tendenz zur Verfestigung sozialer Schwierigkeiten und die weitere Verschlechterung der dort herrschenden Zustände mit sich. Gleichzeitig erfolgt oft eine Stigmatisierung durch das soziale Umfeld, welche die

⁹³⁵ Vgl. Specht-Kittler 1997, 146f.

Wiedereingliederung in den Wohn- und Arbeitsmarkt verhindert und die Sozialisationschancen für Kinder und Jugendliche dramatisch reduziert.⁹³⁶ Die Reintegration ordnungsrechtlich untergebrachter Haushalte in den Wohnungsmarkt funktioniert kaum. In stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe können Fähigkeiten und Kompetenzen, die zu einem eigenbestimmten Wohnen und der Kontrolle über die eigenen Lebensbedingungen gehören, nicht eingeübt werden, sondern gehen im Gegenteil bei längerem Andauern des Aufenthaltes in ihnen zunehmend verloren.⁹³⁷ Ziel des Hilfehandelns zur Überwindung akuter Wohnungslosigkeit muß also die Unterbringung in Normalwohnraum sein. Nur eine solche Unterbringung gewährleistet die Versorgung mit angemessenem Wohnraum und vermeidet weitgehend eine Verstetigung der Wohnungslosigkeit.⁹³⁸

Über die Tatsache hinaus, daß die Unterbringung von Wohnungslosen in Normalwohnraum die besten Voraussetzungen zur Normalisierung der Lebenslage bietet, kommen alle bisher durchgeführten Untersuchungen über die Kosten der Unterbringung Wohnungsloser zu dem Ergebnis, daß diese Lösung auch die mit Abstand kostengünstigste ist. Kosten und Folgekosten entstehen bei der Einweisung in Obdachlosenunterkünfte "durch Investitionen und durch die Bewirtschaftung der Unterkünfte, durch intensiveren Personaleinsatz, durch erhöhte Sozialhilfesaufwendungen wegen der verringerten Chancen der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt, durch Heimunterbringung von Kindern und durch Einnahmeausfälle wegen der geringen Bereitschaft der Eingewiesenen zur Zahlung des Nutzungsentgelts."⁹³⁹ Bei einer Unterbringung in Normalwohnraum fallen neben den Kosten für Miete und Nebenkosten vor allem Kosten zur Überwindung der bestehenden Barrieren am Wohnungsmarkt und Aufwendungen für den dauerhaften Erhalt des Mietverhältnisses sowie die Organisation und Durchführung persönlicher Hilfen an.⁹⁴⁰ Selbst bei dem Neubau von sozial gefördertem Wohnraum liegen diese Kosten zumeist unter den Kosten, die für eine Notversorgung von Wohnungslosen

⁹³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 33.

⁹³⁷ Vgl. Kämper/Söhl 1996, 54.

⁹³⁸ In vielen Fällen müssen allerdings zur Unterbringung in Normalwohnraum weitere unterstützende, meist ambulante, Hilfen hinzukommen, s.u., Kap. 11.2.2 dieser Arbeit.

⁹³⁹ Deutscher Städtetag 1987, 23.

⁹⁴⁰ Vgl. Busch-Geertsema 1997, 6.

aufgewendet werden müssen.⁹⁴¹ Vergleicht man die Kosten für die stationäre Unterbringung alleinstehender Wohnungsloser mit den Kosten für deren Unterbringung in Normalwohnraum mit begleitender ambulanter Betreuung, dann ergeben sich noch deutlichere Einsparungen bei letzterer Unterbringungsform.⁹⁴² Ziel der Hilfen für Wohnungslose muß also deren Unterbringung in Normalwohnraum sein, gekoppelt mit dem gleichzeitigen Angebot der ambulanten Betreuung, wenn diese erwünscht und nötig ist. Diese Wohn- und Betreuungsform bietet die besten Möglichkeiten für die Normalisierung der Lebenslage und die soziale Integration, die bei einer Unterbringung in Notunterkünften kaum gegeben ist.⁹⁴³

Bei der Unterbringung von Wohnungsnotfällen in Normalwohnraum ist die größtmögliche Streuung dieser Belegungen im Wohnungsbestand anzustreben, damit das Entstehen von sozialen Brennpunkten vermieden wird. Gleichzeitig muß auch die Problematik bestehender sozialer Brennpunkte, Obdachlosenunterkünfte und stationärer Einrichtungen bearbeitet werden. Dies bedeutet für den Bereich der Wohnungslosenhilfe, daß Schlichtwohnraum und Obdachlosenunterkünfte entweder aufgelöst und ihre Bewohner im Bestand verteilt untergebracht werden, oder daß diese Unterkünfte in Normalwohnraum umgewandelt werden. Der Normalfall wird dabei die Auflösung dieser Einrichtungen sein. Die Umwandlung in Normalwohnraum sollte andererseits immer dann durchgeführt werden, wenn die Einrichtungen heutigen Wohnungsstandards entsprechen und wenn deren Bewohnerinnen und Bewohner "positive soziale Binnenbeziehungen, wie z.B. gegenseitige Hilfe und Stabilisierung, gemeinschaftliches Engagement für die Verbesserung der Lebensbedingungen und positive Identifikation mit dem Wohngebiet haben."⁹⁴⁴ Auf alle Fälle sind stationäre Einrichtungen in der jetzigen Form nicht geeignet, Wohnungslosigkeit zu beseitigen, "es sei denn, sie geben ihren Status als stationäre Einrichtung auf. ... Denkbar

⁹⁴¹ Vgl. ebd., 5.

⁹⁴² Vgl. Busch-Geertsema 1997, 6f u. 22.

⁹⁴³ Vgl. Busch-Geertsema 1997, 37. Zu Möglichkeiten des "dezentralen stationären Wohnens" in Verbindung mit bestehenden stationären Einrichtungen vgl. Kämper/Söhl 1996.

⁹⁴⁴ Deutscher Städtetag 1987, 33. Vgl. Thies/Kummer 1996, 34: "Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Auflösung bestehender Obdachlosenunterkünfte. Diese Einrichtungen in Form von Substandardunterkünften und Sonderwohnquartieren sollen unter Beteiligung der BewohnerInnen entweder sukzessive saniert oder abgerissen werden. Die neuen Wohnungen sollen dem Standard des Sozialen Wohnungsbaus entsprechen und Dauermietverträge abgeschlossen werden."

wäre also eine Umwandlung der stationären Einrichtungen in eine dauerhafte und mietrechtlich gesicherte Wohnform für die entsprechenden Personenkreise."⁹⁴⁵

Die soziale Ausgrenzung von Wohnungslosen und deren Unterbringung in Substandardwohnraum kann auch nicht mit dem Hinweis auf einen "harten Kern" von nicht integrationsfähigen Haushalten gerechtfertigt werden. Ein Teil dieses "harten Kerns" wird überhaupt erst durch länger andauernde Wohnungslosigkeit und der damit verbundenen Stigmatisierung und sozialen Ausgrenzung erzeugt und kann allen Forschungsergebnissen zufolge durchaus erfolgreich in Normalwohnformen mit dauerhaften Mietverhältnissen reintegriert werden.⁹⁴⁶ Für einen verbleibenden, zumindest vorläufig nicht in Normalwohnverhältnisse integrierbaren kleinen Teil der Wohnungslosen lassen sich individuelle Lösungen und Freiräume finden, in denen sie mit Wohnraum versorgt werden und ohne daß sie in ständige Konflikte mit ihrer Wohnumwelt geraten.⁹⁴⁷

Die Versorgung Wohnungsloser mit Normalwohnraum sollte wie die Präventionsbemühungen von der integrierten Fachstelle koordiniert und durchgeführt werden. Dies setzt voraus, daß die Fachstelle auf eine ausreichende Anzahl von Belegungsrechten zurückgreifen kann. Die Kommunen, in Verbindung mit Bund und Land, müssen deshalb dafür Sorge tragen, daß sie über ausreichend belegungsgebundenen Wohnraum verfügen.⁹⁴⁸

⁹⁴⁵ Evers/Ruhstrat 1993, 12, Anm. 35. Vgl. ebd., 6; zu Vorschlägen für die Verwirklichung der Umwandlung bzw. der Auflösung von Obdachlosenunterkünften vgl. Deutscher Städtetag 1987, 34-37.

⁹⁴⁶ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 38; Geertsema 1997, 32f, mit weiteren Nachweisen.

⁹⁴⁷ Vgl. Deutscher Städtetag 1987, 38: "Die Verringerung des oft hochgespielten 'harten Kerns' macht es möglich, daß für diese wenigen Fälle jeweils Individuallösungen gefunden werden können. Das Konzept einer Individuallösung ist für diesen Personenkreis von besonderer Bedeutung. Die Zusammenfassung in einer eigenen Einrichtungsform ... würde (erneut) zur Potenzierung der Probleme und damit (wieder) zum Wachstum der Problemgruppe führen." Uhrig 1997, 143f, hält bei einem kleinen Teil der alleinstehenden Wohnungslosen auch Substandard-Wohnungen für notwendig, um die bei dieser Gruppe oft anfallenden Konflikte mit dem sozialen Umfeld in Grenzen zu halten.

⁹⁴⁸ S.u., Kap. 11.3 dieser Arbeit.

11.2.2 Nichtdiskriminierende Hilfeleistung für alleinstehende Wohnungslose

Die Konzeption des Deutschen Städtetages zur "Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen" kritisierte "die Ungleichbehandlung alleinlebender Männer und Frauen [gegenüber Mehrpersonenhaushalten, rb], denen der Verlust ihrer Wohnung droht. ... Der unzureichende Hilfeinsatz drängt einen großen Teil der Betroffenen in die Nichtseßhaftenhilfe ab."⁹⁴⁹ Vorschläge zu einem Umgang mit alleinstehenden Wohnungslosen wurden in dieser Konzeption jedoch nicht gemacht. In der Praxis des Systems der Wohnungslosenhilfe werden die Hilfsangebote für alleinstehende Wohnungslose nach § 72 BSHG vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe finanziert und überwiegend von freien Trägern organisiert. Hier hat sich in den letzten Jahren ein differenziertes Netz von stationären, teilstationären und ambulanten sowie ergänzenden niedrigschwelligen Hilfen herausgebildet.

Statt eines Hilfesystems, das alleinstehenden Wohnungslosen die erfolgreiche Reintegration in den Wohnungsmarkt und Chancen zur Wiedererlangung gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten eröffnet, wurde durch diese Abgrenzung der Zielgruppen eher ein System geschaffen, in das alleinstehende Wohnungslose abgeschoben wurden. Das Hilfesystem verstärkte so die gesellschaftliche Ausgrenzung alleinstehender Wohnungsloser, anstatt diese zu reintegrieren. Zusätzlich führte das Nebeneinanderherbestehen unterschiedlicher Hilfesysteme oftmals zur Nichtgewährung eigentlich zustehender Sozialleistungen.⁹⁵⁰ Faktisch ist so die Zuordnung zum Hilfesystem nach § 72 BSHG für alleinstehende Wohnungslose "gleichbedeutend mit dem Ausschluß von sozialstaatlich garantierten Hilfen."⁹⁵¹ Gleichzeitig beschneidet der Ausschluß von Wohnungslosen aus dem kommunalen Hilfesystem de facto deren Recht auf Freizügigkeit, indem er die freie Wahl des Aufenthaltsortes von Wohnungslosen mit einer restriktiven Hilfestellung sanktioniert. Prinzipiell bedeutete

⁹⁴⁹ Deutscher Städtetag 1987, 31. Zur Problematik der sogenannten "Nichtseßhaften" s.o., Kap. 9.2.3 dieser Arbeit.

⁹⁵⁰ Vgl. Roscher 1996, 122: "Die Hilfesuchenden blieben ... zumindest zeitweise, oft aber auch auf Dauer, ganz ohne Hilfen, weil damit das bekannte Zuständigkeitskarussell zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern bzw. Sozial- und Jugendhilfeträgern im Hinblick auf sachliche Zuständigkeiten eröffnet war."

⁹⁵¹ Evers/Ruhstrat 1993, 2. Vgl. a. das Fazit von Thies/Kummer 1996, 33: "Die vorhandenen Hilfsangebote sind vor allem für Alleinstehende völlig unzureichend und bestehen zumeist nur aus den sogenannten 'vertreibenden Hilfen'."

demgegenüber die 1996 erfolgte Reform des BSHG mit der Neufassung des § 72 BSHG eine Verbesserung der Hilfemöglichkeiten. Der Hilfeanlaß sowie das Hilfeziel wurden in der neuen Fassung eindeutiger beschrieben, vor allem aber wurde die Nachrangigkeit der Hilfen nach § 72 BSHG so formuliert, daß eine Leistungsverweigerung aufgrund möglicher Ansprüche aus anderen Bereichen der Sozialgesetzgebung nicht mehr rechtens ist. Durch die Neuformulierung ist vielmehr die Grundlage für die vorrangige und umfassende Hilfegewährung nach § 72 BSHG geschaffen, die dann intern mit Ansprüchen auf vorrangige Leistungen anderer Kostenträger verrechnet werden kann.⁹⁵² Konterkariert wird diese Reform des § 72 BSHG jedoch durch die weitere Geltung der alten Durchführungsverordnung, die immer noch mit der eigentlich überkommenen Kategorie der "Nichtseßhaften" (§ 4 DVO) operiert und den Hilfeanlaß auf die Bestimmungen des alten § 72 BSHG einengt (DVO § 1 Abs. 1). Eine Neuformulierung der Durchführungsverordnung ist also dringend erforderlich, um die Reformen des BSHG auch wirklich zum Tragen kommen zu lassen.

Schon vor der Neuformulierung des BSHG wurde die Gruppe der alleinstehenden Wohnungslosen in die neueren Konzepte für integrierte Fachstellen zur Wohnraumsicherung explizit mit einbezogen. So definiert das Konzept von Evers/Ruhstrat: "Ortsfremde alleinstehende Wohnungslose sind Wohnungsnotfälle", für welche die integrierte Fachstelle zuständig ist.⁹⁵³ Aufgabe der integrierten Fachstelle ist deshalb auch die "Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für zuziehende Wohnungsnotfälle".⁹⁵⁴ Für eine Integration des bisherigen Spezialhilfesystems für den Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen auf der Ebene der kommunale arbeitenden Fachstellen ist deshalb die Zusammenarbeit der integrierten Fachstellen mit

⁹⁵² Vgl. Roscher 1996, 122f.

⁹⁵³ Evers/Ruhstrat 1993, 3; vgl. a. Thies/Kummer 1995, 22: "Alleinstehende wohnungslose Frauen und Männer sind daher in ein regionale Wohnungsversorgungskonzept mit einzubeziehen."

⁹⁵⁴ Evers/Ruhstrat 1993, 5. Evers/Ruhstrat weisen allerdings auch auf die Problematik hin, daß Landkreise und Kommunen, die isoliert mit der umfassenden Hilfeleistung für zugezogene Wohnungsnotfälle beginnen, wegen des Ausschlusses dieser Gruppe von Hilfeleistungen in benachbarten Landkreisen und Kommunen mit der Hilfeleistung überlastet werden könnten. Sie schlagen deshalb eine Quote vor, nach der sich "die Anzahl alleinstehender Wohnungsloser berechnet, die dort wohnungslos und anschließend 'entkommunalisiert' wurden. Dieser Teil muß bei der Rekommunalisierung der Region wieder zugeordnet werden." (ebd., 8).

den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe erforderlich.⁹⁵⁵ Über die Koordination der Hilfen im Rahmen der integrierten Fachstellen könnte auch die innerhalb des Hilfesystems für alleinstehende Wohnungslose herausgebildete disfunktionale Ausdifferenzierung in ambulante und stationäre Subsysteme überwunden werden. Aufgabe der Kooperation im Rahmen der integrierten Fachstelle muß daher sein, die "abgeschotteten Hilfekulturen in eine funktionale Differenz spezifischer Leistungen für spezifische Bedarfslagen zu transformieren".⁹⁵⁶

Der neuformulierte § 72 BSHG bietet einen guten Ansatzpunkt zur Neustrukturierung und vor allem zur Integration der Hilfen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit. Eine Durchführungsverordnung, die dieses Ziel verfolgt und umsetzt, könnte ein wichtiger Schritt hin zur Sicherung des Rechts auf Wohnen in Deutschland sein. Beratungsangebot, Hilfestellung und Zusammenarbeit mit freien und öffentlichen Trägern könnte über eine einheitliche Finanzierung nach § 72 BSHG zusammengefaßt werden, wobei intern die Kosten von den vorrangig zuständigen Kostenträgern erstattet werden. Gerade bei dem Auseinanderfallen von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe im ländlichen und kleinstädtischen Raum ergeben sich so Chancen, die zersplitterten Zuständigkeitsbereiche zusammenzufassen. Ebenso kann damit eine eindeutige Zuschreibung der Zuständigkeit für die Organisation der Hilfen für wohnungslose Männer und Frauen geschaffen werden, die eine wirklich flächendeckende Organisation des Systems der Hilfen zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit erwarten läßt, ohne daß dieses im gleichen Maße wie bisher vom politischen Willen der jeweilig zuständigen Organe abhängig ist.

Bei der Neugestaltung der Hilfen für alleinstehende Wohnungslose sind neben ergänzenden Hilfsangeboten – vor allem niedrigschwellige Hilfen sowie Angebote für Mehrfachproblematiken wie z.B. für psychisch Kranke oder Suchtgefährdete und -kranke – die gleichen Standards wie für Mehrpersonenhaushalte anzuwenden. Das bedeutet vor allem, daß auch alleinstehende Wohnungslose in im Regelfall in Normalwohnraum unterzubringen sind. Auf jeden Fall sind auch bei sonstigen Formen der Unterbringung die Wünsche der Betroffenen zu berücksichtigen. Von zwangsgemeinschaftlichen Unterbringungsformen oder von Angeboten, die mit Verhaltensdisziplinierungen einhergehen, ist so schnell wie möglich Abstand zu nehmen.

⁹⁵⁵ Zur Strukturierung dieser Zusammenarbeit vgl. ebd., 7, u. Thies/Kummer 1995, 29f.

⁹⁵⁶ Specht-Kittler 1997, 146; vgl. a. ebd., 152.

11.3 Wohnungsbaupolitik zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen

Das Hauptproblem bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit ist der Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Deutschland. Ein Teil der Vorschläge zur Verbesserung der Präventionsstrategien sowie der Maßnahmen zur Integration wohnungsloser Männer und Frauen in den Wohnungsmarkt ist bisher angesichts der nicht in ausreichender Anzahl verfügbaren bezahlbaren Mietwohnungen in den meisten Kommunen nicht erfolgreich durchführbar.

Zur Überwindung dieser Mangellage helfen Maßnahmen zur allgemeinen Angebotsausweitung auf dem Mietwohnungsmarkt kaum. Wohnungsnotfälle gehören zu einer der am Wohnungsmarkt am meisten benachteiligten Gruppen, da sie aufgrund ihrer Lebenslage überwiegend starke Solvenzprobleme haben. Nur ein geringer Teil der Wohnungsnotfälle wird sich deshalb auf dem freien Mietwohnungsmarkt mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum versorgen können. Selbst bei sozial gebundenem Wohnraum sind Wohnungsnotfälle angesichts des Rückganges im Bestand der Sozialwohnungen und der erfolgten Anhebung der Einkommensgrenzen meist einer Konkurrenzsituation ausgesetzt, die den Abschluß von Mietverträgen mit privaten Vermieterinnen und Vermietern sowie mit kommerziellen gewerblichen Vermietern für diese Gruppe kaum erwarten läßt.

Den Kommunen fehlt in den meisten Fällen eine ausreichende Anzahl von Belegungsrechten⁹⁵⁷ für die Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen. Nur über eine ausreichende Anzahl von Belegungsrechten an sozial gebundenem Wohnraum haben Kommunen die Möglichkeit, Wohnungsnotfälle in angemessenem und für die Kostenträger finanzierbaren Wohnraum unterzubringen. Die Ausweitung solcher Belegungsrechte muß also oberstes Ziel der Wohnungspolitik zur Überwindung und Prävention von Wohnungslosigkeit sein.

⁹⁵⁷ § 4 Abs. 5 WohnbindG spricht von "Besetzungsrecht" einer sozial geförderten Wohnung und kennt neben dem allgemeinen Nachweis der Wohnberechtigung (§ 5 WohnbindG) auch das Benennungsrecht (§ 4 Abs. 4 WohnbindG), bei dem der vermietenden Seite die Mieterin bzw. den Mieter aus drei Vorschlägen von der für die Wohnungsvergabe zuständigen Stelle aussuchen kann. Der Entwurf des Wohnungsgesetzbuches übernimmt die heute allgemein übliche Terminologie "Belegungsrechte" und teilt diese ein in Besetzungsrechte, Benennungsrechte und sonstige Belegungsrechte (§ 54 WohnGB). In dieser Arbeit wird der Terminus "Belegungsrechte" immer dann verwendet, wenn damit das Recht einer direkten Auswahl von Mieterinnen und Mietern durch die vermittelnde Stelle impliziert ist.

Die Kommunen müssen deshalb in einem ersten Schritt den Überblick über die vorhandenen Belegungsrechte sowie über den Bestand an sozial gebundenem Wohnraum wiedergewinnen und über Vereinbarungen mit den örtlichen Wohnungsbaugesellschaften die Möglichkeiten der Belegung von Mietwohnungen mit Wohnungsnotfällen zu vergrößern. In einem zweiten Schritt geht es dann darum, den Bestand an Wohnraum, für den kommunale Belegungsrechte existieren, zu vergrößern. Dies kann durch Investitionen in den Bestand sowie durch Neubaumaßnahmen geschehen. Erst wenn eine ausreichende Anzahl von Belegungsrechten gesichert ist, sollten die Mittel der Wohnungsbauförderung in einem dritten Schritt in flankierende Maßnahmen fließen, wie z.B. die Förderung von Wohneigentum und die allgemeine Förderung preiswerter Mietwohnungen.

11.3.1 Sicherung kommunaler Belegungsrechte im Mietwohnungsbestand

Das Problem vieler Kommunen besteht darin, daß sie den Überblick über den Sozialwohnungsbestand, insbesondere über die kommunalen Belegungsrechte und den Mietwohnungsbestand in öffentlichem Eigentum, verloren haben. Eine Nutzung dieses Bestandes für die Versorgung von Wohnungsnotfällen findet deshalb oft so gut wie gar nicht statt, so daß die Kommunen auf teure und unangemessene Sonderwohnformen wie z.B. Pensionen oder stationäre Angebote zurückgreifen müssen. Insgesamt befinden sich etwa 3,5 Mio. Wohnungen in öffentlichem Eigentum, davon sind etwa 2,4 Mio. Wohnungen im Mehrheitsbesitz von Kommunen oder Gemeindeverbänden. Nur noch die Hälfte dieser Wohnungen unterliegt einer Sozialbindung, ein zunehmender Teil wird wie privater Mietwohnraum ohne Rücksicht auf kommunale oder soziale Belange bewirtschaftet. In weiten Bereichen wird dazu übergegangen, diesen Wohnraum in öffentlichem Besitz zu privatisieren.⁹⁵⁸ Ebenso fehlt auch der Überblick über die Anzahl der Wohnungsnotfälle. Meist ist weder die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalte noch die Anzahl der jährlich neu eintretenden Wohnungsnotfälle bekannt. Eine Wiedergewinnung des Überblicks über den kommunalen Bestand an belegungsgebundenem Wohnraum sowie die langfristige Nutzung der öffentlichen Wohnungsbestände ist Voraussetzung für einen sinnvollen und effektiven Mitteleinsatz zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit. Die Nutzung dieser Belegungsrechte durch die integrierten Fachstellen zur Wohnungssicherung muß deshalb an erster Stelle der kommunalen Maßnahmen zur Prävention und Überwindung von Woh-

⁹⁵⁸ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 6.

nungslosigkeit stehen. Dazu müssen der Bestandes konsequent erfaßt und die Belegungsrechte aktiviert werden, damit die Neuvermietung freierwerdenden Wohnraumes dann durch die Kommune bzw. die integrierte Fachstelle erfolgen kann. Innerhalb des Bestandes können von der Fachstelle Maßnahmen durchgeführt werden, die eine größere Verfügbarkeit für Wohnungsnotfälle erreichen können, z.B. finanzielle Anreize zum Wohnungstausch, Umzüge in kleinere Wohnungen bei Verringerung der Haushaltsgröße und zum Freimachen von belegungsgebundenem Wohnraum.⁹⁵⁹ Ebenso könnten die auslaufenden Belegungsbindungen bei Wohnraum des sozialen Wohnungsbaus der sechziger und siebziger Jahre verlängert werden, ohne daß dafür voraussichtlich ein allzu hoher Mitteleinsatz erforderlich wäre.⁹⁶⁰

Desweiteren sollten die Kommunen eine Kooperation mit der örtlichen Wohnungswirtschaft anstreben, um auch bei der Belegung dieses Wohnraumbestandes, der oft sozial gebunden ist, Mitsprachemöglichkeiten zu haben. Gerade die Unternehmen der öffentlich geförderten Wohnungswirtschaft – zum großen Teil ehemals gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen – stehen hier als Ansprechpartner zur Verfügung.⁹⁶¹ Die Kriterien des Einsatzes öffentlicher Mittel sowie der spezielle Auftrag dieser Unternehmen sind oft nicht konkret genug gefaßt, ebenso fehlt eine gemeinsame Planung von Wohnungsbauvorhaben.⁹⁶² Zumindest eine angemessene Berücksichtigung von Wohnungsnotfällen bei der Wohnungsvergabe durch diese Unternehmen als Gegenleistung für den Einsatz öffentlicher Mittel muß angestrebt werden.⁹⁶³ Im Gegenzug muß bei dem Abschluß solcher langfristiger Kooperationsverträge das unternehmerische Risiko der Wohnungsunternehmen als Vermieter von Wohnraum an Wohnungsnotfälle

⁹⁵⁹ Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 5f.

⁹⁶⁰ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 223.

⁹⁶¹ Vgl. Thies/Kummer 1995, 54: "Die öffentlich geförderten Wohnungsunternehmen übernehmen insbesondere dann, wenn es sich um kommunale oder staatliche Unternehmen handelt, treuhänderische Aufgaben der öffentlichen Hand."

⁹⁶² Vgl. Thies/Kummer 1995, 16.

⁹⁶³ Vgl. Thies/Kummer 1995, 55: "Die öffentlich geförderten Wohnungsunternehmen müssen sich auf verbindliche Kooperationsformen mit den Kommunen einlassen, indem sie sich vertraglich verpflichten, nach festgelegten sozialen Kriterien Wohnungssuchende zu registrieren und Wohnungsnotfälle ... bei der Wohnungsvergabe angemessen zu berücksichtigen."

durch garantierte Gewährleistung der Erstattung von Mietausfällen minimiert werden.⁹⁶⁴

Durch die Aktivierung des Bestandes an sozial- und belegungsgebundenem Wohnraum eröffnen sich Spielräume für die Unterbringung von Wohnungsnotfällen und damit für die erfolgreiche Prävention und Verringerung von Wohnungslosigkeit. Weil diese Spielräume aber kaum ausreichend sein dürften und ebenso nicht zu Lasten anderer einkommensschwacher Bevölkerungsschichten gehen sollten, muß die Ausweitung des belegungsgebundenen preiswerten Mietwohnungsbestandes durch Schaffung neuer Belegungsrechte angestrebt werden. Auch im Hinblick auf die mangelnde Anzahl kleiner Wohnungen für die angemessene Unterbringung alleinstehender Wohnungsloser sind Neubaumaßnahmen unumgänglich.⁹⁶⁵

11.3.2 Schaffung neuer Belegungsrechte durch den sozialen Wohnungsbau

Angesichts des Fehlbestands gerade bei preisgünstigem Wohnraum ist es für die Kommunen aussichtslos, eine ausreichende Anzahl von Belegungsrechten zur Versorgung von Wohnungsnotfällen aus dem Bestand bei einem vertretbaren Finanzierungsaufwand zu erwerben.⁹⁶⁶ Im Gegenteil verringert sich die Anzahl der Belegungsrechte durch Auslaufen der Belegungsbindungen deutlich schneller, als ein Zukauf neuer Belegungsrechte möglich ist.⁹⁶⁷ Die Schaffung neuer Belegungsrechte ist also auch erforderlich, um überhaupt auf einen Mindestbestand von Belegungsrechten auch in Zukunft verfügen zu können. Dies ist aber nur durch den sozialen Wohnungsbau möglich. Dieser soziale Wohnungsbau sollte langfristige Belegungsbindungen schaffen und die Fördermittel zielgenau für Wohnungsnotfälle und einkommensschwache Schichten verwenden.

Die Untersuchung der bestehenden Fördermodelle des sozialen Wohnungsbaus hat ergeben, daß entweder, wie beim ersten und zweiten Förderweg, die Belegungsbindung zwar langfristig geschaffen wurde, dabei aber die Förderungsbedingungen und die Regelungen über die Kostenmiete viel zu unflexibel sind, um eine zielgenaue Förderung zu ermöglichen, oder aber, wie beim dritten und vierten Förderweg, die Fördermittel zwar zielge-

⁹⁶⁴ Vgl. Evers/Ruhstrat 1993, 7.

⁹⁶⁵ Vgl. z.B. Ruhstrat 1995, 256f.

⁹⁶⁶ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 16: "In einer Situation, in der bundesweit mehr als 2,5 Mio. Wohnungen fehlen, ist in den Brennpunkten des Bedarfs niemand bereit, zusätzliche Belegungsrechte zu vertretbaren Bedingungen einzuräumen."

⁹⁶⁷ Vgl. Schleicher 1994, 85; Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 3, Anm. 1.

nau eingesetzt werden, dafür die Belegungsbindungen aber nur kurzfristig bei einem für diese Dauer viel zu hohen Förderaufwand geschaffen wurden.⁹⁶⁸ Außerdem fehlt eine genaue Abstimmung von Bund, Land und Kommunen, um die vorhandenen Mittel gezielt dort einsetzen zu können, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

Die Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungspolitik laufen darauf hinaus, den sozialen Wohnungsbau im wesentlichen abzuschaffen. Dies wird mit der Erwartung begründet, daß ein deregulierter Markt dann ausreichend Wohnraum im niedrigen Preissektor schafft. Als Ergänzung dafür sollten für "Problemhaushalte" Belegungsrechte durch die Kommunen vorgehalten werden: "Die Kommunen sollten daher ermuntert werden, Belegungsrechte aus dem Bestand zu kaufen, und sie sollten finanziell entsprechend ausgestattet sein."⁹⁶⁹ Auf Objektförderung sollte nur dann zurückgegriffen werden, wenn anders Belegungsrechte durch die Kommunen nicht erworben werden können.⁹⁷⁰ Empirisch ist dieser Vorschlag jedoch nur unzureichend abgesichert und birgt deshalb kaum abzuschätzende Risiken für die Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen wie für die öffentlichen Haushalte.⁹⁷¹ Auf die Umsetzung dieses radikal anderen Konzeptes für die Wohnungspolitik sollte angesichts dieser unabsehbaren Risiken verzichtet werden. Allenfalls böten sich Modellversuche in einzelnen Landkreisen an. Hier könnte der exemplarische Nachweis versucht werden, daß eine Deregulierung der Wohnungspolitik und des Wohnungsmarktes eine Ausweitung des Angebots – unter Einschluß der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen – bei gleichzeitig niedrigerem Einsatz öffentlicher Mittel mit sich bringen würde.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des neuen Wohnungsgesetzbuches, welches das Zweite Wohnungsbaugesetz und andere Gesetze für den sozialen Wohnungsbau ablösen soll, legt die Priorität auf "Rahmenbedingungen für eine soziale marktwirtschaftliche Ordnung des Wohnungswesens" (§ 1 WohnGB), die "zu einem ausreichenden Wohnungsangebot beitragen" sollen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 WohnGB). Die soziale Wohnraumförderung für Mietwohnungen und Wohneigentum soll nach

⁹⁶⁸ S.o., Kap. 10.1.2 dieser Arbeit.

⁹⁶⁹ Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 214.

⁹⁷⁰ Vgl. ebd., 215.

⁹⁷¹ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 33: "Dieses Konzept steht jedoch aufgrund seiner unzureichenden empirischen Basis unvermittelt neben der wohnungspolitischen Praxis und ihren Erfordernissen."

dem Modell der vereinbarten Förderung geschehen (§ 20 Abs. 2 WohnGB). Die Förderung von Mietwohnungen soll dabei grundsätzlich einkommensorientiert sein, wobei die höchstzulässige Miete "nicht wesentlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen soll" (§ 36 Abs. 1 WohnGB). Zur Grundförderung, die diese höchstzulässige Miete garantieren soll, kommt eine Zusatzförderung "zum Zwecke einer einkommensorientierten Wohnkostenentlastung des jeweiligen Mieters und einer dementsprechenden Sicherstellung der durch die Förderzusage bestimmten Mietzahlung" (§ 36 Abs. 1 WohnGB). Liegt das Einkommen der Mieterinnen und Mieter über den festgesetzten Einkommensgrenzen und die Miete unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete, müssen Mieterinnen und Mieter einen Förderausgleich zahlen (§ 59 WohnGB). Die soziale Wohnraumförderung soll Sache der Länder sein (§ 22 WohnGB), diese Landesfördermittel dürfen aber nur eingesetzt werden, wenn ein kommunales Förderkonzept vorliegt, an dem sich die Gemeinde angemessen beteiligt (§ 23 Abs. 2 WohnGB). Vom Bund sollen ab 1999 jährlich mindestens 450 Mio. DM Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG für die Wohnungsbauförderung bereitgestellt werden (§ 42 Abs. 1 WohnGB).

Positiv wird an dem Gesetzentwurf die Zielsetzung der Konzentration der Fördermittel auf bedürftige Bevölkerungsgruppen, flexiblere Belegungsinstrumente, Vorschriften zur Senkung der Baukosten und die Stärkung der Rolle der Kommunen gewürdigt.⁹⁷² Dennoch ist eine Verabschiedung des Wohnungsgesetzbuches in der vorliegenden Fassung so gut wie ausgeschlossen. Kritik regt sich vor allem an der Unklarheit, woher die Mittel der verschiedenen Förderinstrumente kommen sollen und den zu geringen Förderzusagen des Bundes bei abermaliger Verschiebung der Erhöhung des Wohngeldes.⁹⁷³ Vor allem das im Gesetz festgeschriebene Mindestengagement des Bundes in der sozialen Wohnungsbauförderung von 450 Mio. DM wird als viel zu niedrig angesehen und als Signal einer weiteren Verlagerung der Kosten auf die Ebene der Länder und Kommunen gewertet.⁹⁷⁴

⁹⁷² Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 88, die viele Forderungen ihrer wohnungspolitischen Programme erfüllt sehen.

⁹⁷³ Vgl. Skowronowski 1997, 13; BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 88.

⁹⁷⁴ Die BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 88f, schätzen den Anteil der Länder an der Wohnungsbauförderung auf fünf bis acht mal so hoch wie den Bundesanteil; sie schätzen den Bedarf des Bundesanteils an der jährlichen Fördersumme auf mindestens 3 Mrd. DM.

Anstatt in einer Neukonzipierung der Wohnungsbaupolitik alle Instrumente der Wohnungsbauförderung einzubeziehen, wird der soziale Wohnungsbau in dem Reformkonzept der Bundesregierung wiederum nur isoliert behandelt.⁹⁷⁵

Diese beiden Konzepte zur Reform des sozialen Wohnungsbaus können aller Wahrscheinlichkeit nach die Versorgung von Wohnungsnotfällen mit angemessenem Wohnraum nicht garantieren. Positiv zu werten ist dennoch ihr Ansatz bei den Belegungsrechten und der Versuch, die Fördermittel gezielter einzusetzen. Es fehlt jedoch an der konsequenten Zuspitzung auf diese beiden Eckpunkte einer notwendigen Reform. Belegungsrechte müssen langfristig festgeschrieben werden, damit nicht innerhalb weniger Jahre der Bestand an Belegungsrechten mit dem gleichen Mitteleinsatz wieder erneuert werden muß und ein Teil der erfolgreich untergebrachten Wohnungsnotfällen mit dem zu erwartenden Mietenanstieg nach dem Auslaufen der Belegungsrechte wieder erneut zu Wohnungsnotfällen wird.⁹⁷⁶ Solange die Fördermittel zu einem wesentlichen Teil in der Eigentumsförderung, soweit diese nicht Schwellenhaushalten zukommt, und für die steuerliche Entlastung des Wohnungsbaus eingesetzt werden, kann von einer Zielgerichtetheit des Mitteleinsatzes nicht gesprochen werden. Außerdem sollte die Belegungsbindung des sozialen Wohnungsbaus so weit wie möglich direkte Belegungsrechte begründen, die nach festgesetzten Prioritäten durch die integrierten Fachstellen zur Wohnungssicherung ausgeübt werden. Nur so ist gewährleistet, daß die knappen Fördermittel wirklich für die am meisten Bedürftigen verwendet werden.

Für eine Optimierung des Mitteleinsatzes bieten sich zwei Modelle an. Das eine stellt staatliche Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus in Verbindung mit Zinssubventionen zur Begründung von Belegungsrechten zur Verfügung, das andere setzt auf die öffentliche Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus statt der öffentlichen Förderung privater Wohnungsbauunternehmungen. Durch die Umschichtung der Fördermittel könnten genügend Mittel für die Umsetzung dieser Modelle und damit für die effektive

⁹⁷⁵ Die Mängel des vorliegenden Gesetzentwurfes begründen bei der BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 89, den "Verdacht ..., daß die Reform des sozialen Wohnungsbaus entgegen ihrer sozialen Zielsetzung als Instrument fiskalisch motivierter Einsparungsmaßnahmen herhalten muß. Im Ergebnis werden die eigentlich zu erreichenden Zielgruppen wiederum die Leidtragenden sein."

⁹⁷⁶ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 88; Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 10.

Bereitstellung von Wohnraum zum Abbau der Wohnungslosigkeit freigestellt werden. Da beide Modelle völlig unterschiedlich konzipiert sind und jeweils andere Kooperationspartner voraussetzen, könnten sie in einer sorgfältig abgestimmten Kombination zu einer Verbesserung der Wohnungsver-sorgung für Wohnungsnotfälle wie zu einer Belebung des Wohnungsmarktes bei preisgünstigem Miet- und Eigentumswohnraum beitragen.

11.3.2.1 Bürgschaftsmodell

Das Bürgschaftsmodell, das sowohl von der Expertenkommission Wohnungspolitik als auch vom Deutschen Städtetag favorisiert wird, beruht auf einem "Schweizer Modell" zur Wohnungsbaufinanzierung und -förderung aus dem Jahre 1974.⁹⁷⁷ Diesem Bürgschaftsmodell liegt im Prinzip ein Konzept der einkommensabhängigen Förderung zugrunde. Es ist aber im Unterschied zum bestehenden vierten Förderweg sehr langfristig angelegt und sichert vor allem Risiken der Bauinvestoren durch staatliche Bürgschaften ab. Weiterhin verfolgt es keine starren Mietkonzepte, sondern rechnet langfristig mit jährlichen Mietsteigerungen, welche eine anfängliche Unterdeckung der Finanzierungskosten und deren Absicherung durch Bürgschaften zulassen – im Unterschied zur traditionellen Wohnungsbaufinanzierung, die mit einer hohen Anfangsbelastung beginnt.⁹⁷⁸ Das Finanzierungssystem ermöglicht so eine "dynamisierte Streckung der Finanzierungskosten", deshalb "kann der Investor die Kapitalkosten im Rahmen der staatlichen Bürgschaftsübernahme in die Zukunft verlagern. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Belastung mit Kapitalkosten und der faktischen Zahlungsfähigkeit (Mieteinnahmen, tragbare Belastung) wird dem Hypothekendarlehen zugeschlagen und führt solange zu einem Anwachsen des Darlehensbetrages, bis der Schuldendienst in voller Höhe getragen werden kann."⁹⁷⁹

Auch auf der Ertragsseite rechnet das Bürgschaftsmodell mit einer Dynamisierung der Einnahmen. Anders als bei der starren Kostenmiete, die durch die Finanzierungskosten festgelegt ist, wird beim Bürgschaftsmodell von der Möglichkeit von Mietsteigerungen knapp unterhalb der Lebenshaltungskosten und der Einkommensentwicklung ausgegangen.⁹⁸⁰ Ebenfalls wird die marktübliche Verzinsung des Eigenkapitalanteils vorausgesetzt,

⁹⁷⁷ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 215f und Deutscher Städtetag 1995, 36-38.

⁹⁷⁸ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 244-246.

⁹⁷⁹ Deutscher Städtetag 1995, 36.

⁹⁸⁰ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 36f.

und damit eine Rentabilität der Investition und deren mit anderen Kapitalanlagemöglichkeiten vergleichbaren Attraktivität garantiert. Die Notwendigkeit, liquide Unterdeckungen durch interne Verlustausgleiche zu kompensieren sowie die Subventionierung dieses Verfahrens durch das Steuerrecht wird durch das Bürgschaftsmodell von vornherein vermieden. "Damit wird der Wohnungsbau für den Investor vergleichbar mit jeder anderen Form der Kapitalanlage."⁹⁸¹

Neben der Förderung des Baus von Mietwohnungen für Wohnungsnotfälle und einkommensschwache Haushalte kann mit diesem Modell auch eine einkommensabhängige Förderung von Wohneigentumsbildung erreicht werden, die in besonderem Maße Schwellenhaushalte begünstigt.⁹⁸² In Zusammenhang mit der bisherigen Förderung von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage und das Baukindergeld muß in der Mehrzahl der Fälle die staatliche Bürgschaftsgewährung nicht in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden. Gerade für Schwellenhaushalte aber kann durch die Bürgschaftsgewährung die anfängliche Belastung so reduziert werden, daß diese in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu bilden.

Im sozialen Wohnungsbau kann die Förderung über die Bürgschaftsgewährung hinaus einkommensorientiert durch haushaltsspezifische Zinszuschüsse geschehen.⁹⁸³ Dabei entspricht die Miethöhe grundsätzlich der ortsüblichen Vergleichsmiete, wird aber durch die Reduzierung der tragbaren Annuitätsrate der Darlehen heruntersubventioniert. Eine Fehlbelegung wird von vornherein vermieden, da bei steigendem Einkommen das Zinsniveau sofort angeglichen werden kann und damit die Fördersumme verringert

⁹⁸¹ Ebd., 38.

⁹⁸² Vgl. zu Grundlagen der Finanzierung von Wohneigentum nach diesem Modell Deutscher Städtetag 1995, 42-44 und die allgemeinen Überlegungen zum Abbau der Liquiditätsbelastung bei der Bildung von Wohneigentum bei Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, 257-262. Die Gewährung von staatlichen Bürgschaften könnte außerdem bei finanziellen Engpässen der Eigentümerhaushalte das Risiko der Insolvenz dieser Haushalte mit oft folgender Zwangsversteigerung und Wohnungslosigkeit minimieren helfen.

⁹⁸³ Zu den Grundlagen des Modells vgl. Deutscher Städtetag 1995, 45-48; dieses Modell ist leicht auch auf die soziale Eigentumsförderung übertragbar, vgl. ebd. 46 u. 57.

wird. Bei ähnlich hohem Einsatz öffentlicher Mittel⁹⁸⁴ wie für die bisherige einkommensorientierte Förderung nach § 88 e II. WoBauG bietet das Bürgschaftsmodell dennoch erhebliche Vorteile.⁹⁸⁵ Durch die Länge der Darlehenslaufzeit – und damit der Zeit, in der staatliche Förderung eingesetzt wird – zwischen 27 und 38 Jahren⁹⁸⁶ ist im Gegensatz zu den heute überwiegend praktizierten Modellen eine langfristige Belegungsbindung erreichbar.⁹⁸⁷ Für alle Arten der Förderung gibt es ein einheitliches Modell, so daß nicht für jeden Einzelfall neu verhandelt werden muß; auch die Berechnungen folgen einer einheitlichen Systematik. Durch die garantierte Verzinsung des Eigenkapitals können zusätzliche Investoren gewonnen werden, was zu einer Belebung des Wohnungsmarktes führen kann. Gegenüber der steuerbegünstigten Wohnungsbauförderung fallen beim Bürgschaftsmodell keine Verluste für die Investoren an, so daß Steuerabschreibungen mit deren negativen Auswirkungen nicht mehr nötig sind.⁹⁸⁸

Insgesamt ist das Bürgschaftsmodell für die einkommensorientierte Förderung spezifischer Zielgruppen hervorragend geeignet und bietet neben der gesteigerten Effektivität des Fördermitteleinsatzes hohe Anreize für private Investoren zur Investition in den Wohnungsbau. Für den Teil der Wohnungsnotfälle, der auf staatliche Transferzahlungen oder Sozialleistungen für die Versorgung mit angemessenem Wohnraum angewiesen ist, kommt natürlich ein zusätzlicher finanzieller Aufwand des Staates zur Deckung der Mietkosten hinzu. Dies ist jedoch bei jeglicher Unterbringung in angemessenem Wohnraum unvermeidlich. Im Hinblick auf die Tatsache, daß mit Neubaumaßnahmen kaum Mietpreise wesentlich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten erzielbar sind, ist das Bürgschaftsmodell auch für diese Zielgruppe als angemessen anzusehen. Auch bei vollständiger Übernahme der Mieten durch den Sozialhilfeträger kostet diese Art der Unterbringung deutlich weniger als die Unterbringung z.B. in Hotels, Pensionen oder Obdachlosenheimen.

⁹⁸⁴ Modellrechnungen im Auftrag des Deutschen Städtetages ergaben einen Barwert der Förderung für eine Dreizimmerwohnung von 70 m² von maximal DM 85.000 und damit ca. 40 % der Herstellungskosten.

⁹⁸⁵ Vgl. das Resümee bei Deutscher Städtetag 1995, 65.

⁹⁸⁶ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 48.

⁹⁸⁷ Eine vorzeitige Rückzahlung und damit ein vorzeitiges Auslaufen der Belegungsbindungen ist auszuschließen, vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 10.

⁹⁸⁸ S.o., Kap. 10.3 dieser Arbeit.

Für die Zielgruppe von Wohnungsnotfällen, bei denen nicht oder kaum zu erwarten ist, daß sie in absehbarer Zeit eine angemessene Eigenbeteiligung an den Mietzahlungen leisten können, und bei denen eine dauerhafte Wohnungssicherung auf dem freien Wohnungsmarkt nicht gelingen kann, wäre dennoch zu überlegen, ob zur Schaffung angemessenen Wohnraumes nicht die öffentliche Finanzierung dieses Wohnraumes die für den Staat langfristig günstigere Lösung wäre.

11.3.2.2 Öffentliche Finanzierung statt öffentlicher Förderung

Unter der Zielvorgabe des »schlanken Staates« hat sich der Staat aus immer mehr Aufgaben zurückgezogen, indem Staatseigentum privatisiert wurde. Im Bereich der Wohnungspolitik forderte nicht nur die Expertenkommission Wohnungspolitik einen weitgehenden Rückzug des Staates, vielerorts wurden und werden Wohnraumbestände in kommunalem Besitz veräußert sowie Wohnungsbaugesellschaften in öffentlichem Eigentum privatisiert. Vorreiter dieser Bewegung war die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit, die einen bedeutenden Sektor des Wohnungsbestandes in Deutschland in die Privatwirtschaft und damit die Konkurrenzsituation auf dem Markt überführte.⁹⁸⁹ Mit dieser Entwicklung wurde der Grundstein gelegt für die dramatische Abnahme des Bestandes an sozial gebundenem Wohnraum, vor allem, da von Seiten der Wohnungsbauunternehmen nach dem Auslaufen der Belegungsbindungen kaum ein Interesse an der weiteren sozialen Verwendung dieser Bestände besteht. Um solch ein Angebot an sozial gebundenem Wohnraum wiederherzustellen, müßten abermals Milliarden DM an Mitteln für die Wohnungsbauförderung aufgebracht werden – was in der angespannten heutigen Finanzlage kaum möglich ist.⁹⁹⁰

Angesichts der durch diese Rahmenbedingungen geschaffenen Notwendigkeit, den Bestand an sozial gebundenem Wohnraum und damit an Belegungsrechten immer wieder durch neue Fördermittel erneuern zu müssen, macht die Schaffung eines in öffentlicher Hand befindlichen Bestandes an Mietwohnungen für die Versorgung von Wohnungsnotfällen durchaus

⁹⁸⁹ Vgl. Wolowicz 1990, 43-45.

⁹⁹⁰ Vgl. Kuhnert 1992, 81: Das Modell der Wohnungsbauförderung "basierte doch auf der Hoffnung, daß sich die Bauträger angesichts dieser erheblichen öffentlichen Förderung auch nach Auslaufen der Bindungen dem sozialen Gedanken verpflichtet fühlen würden, zumal das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz große Teile der Bauträger gesetzlich hierzu verpflichtete. Diese Hoffnung ist mit der Aufhebung dieses Gesetzes zerstoßen."

Sinn.⁹⁹¹ Hier könnten mit vollständiger öffentlicher Finanzierung unter Beachtung kostengünstiger Bauweise Mietwohnungen in öffentlicher Hand entstehen, die nach Bedarf für die Versorgung von Wohnungsnotfällen mit angemessenem Wohnraum zur Verfügung stehen. Anstatt den Bestand an sozial gebundenem Wohnraum spätestens alle dreißig Jahre erneuern zu müssen, und die Investitionen darin vollständig den Eigentümerinnen und Eigentümern dieses Wohnraumes zukommen zu lassen, könnten die durch die öffentliche Finanzierung geschaffenen Immobilien und deren Wert bei der öffentlichen Hand verbleiben: "Wenn – wie anzunehmen ist – auch künftig das knappe Gut Wohnung nicht im Preis verfällt, sondern langfristig immer steigt, warum soll dann dieser nur durch die enormen öffentlichen Subventionen mögliche Gewinn nach Rückzahlung der Mittel, die ja von den Mieterinnen und Mietern aufgebracht werden, nicht bei der öffentlichen Hand bleiben, also ein revolvinges System der Wohnungsbaufinanzierung geschaffen werden, in dem Überschüsse für Neuinvestitionen im sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden?"⁹⁹²

Selbstverständlich müßte für diesen Wohnraum in öffentlichem Besitz konsequent die Fehlbelegungsabgabe erhoben werden, um ungerechtfertigte Mietvorteile und damit die Fehlleitung öffentlicher Mittel zu vermeiden. Die über die Fehlbelegungsabgabe eingenommenen Mittel sind wiederum in den sozialen Wohnungsbau zu investieren. Der Verbleib dieses Wohnraumes im direkten Besitz der Kommunen oder der Länder ist allerdings aufgrund der Erfahrungen mit staatlicher Wohnraumbewirtschaftung und den Problemen der großen gemeinnützigen Wohnungsbaukonzerne nicht sinnvoll, um nicht einen staatlichen Wohnungssektor mit den damit verbundenen Nachteilen (wieder) einzuführen. Neben den dann zu erwartenden "Begehrlichkeiten von Finanzministern und Kämmerern"⁹⁹³ in Krisenzeiten sollte auch die (Neu-) Etablierung eines zweiten Wohnungssektors mit geringeren Standards gegenüber dem freien Mietwohnungsmarkt vermieden werden. Es böte sich vielmehr an, das vorhandene wie das neu zu schaffende öffentliche Wohnungseigentum in eine bundes- oder länderweite Stiftung

⁹⁹¹ Vgl. Kuhnert 1992, 80: "Die bisher praktizierte öffentliche Förderung über Darlehen oder Zuschüsse von Wohnungseigentum privater Dritter ... hat sich aus meiner Sicht als Sackgasse herausgestellt. Aus der Sicht des langfristigen Nutzens für die öffentliche Hand und der fiskalischen Belastung für die Steuerzahler sind diese Investitionen in den Sand gesetzt."

⁹⁹² Kuhnert 1992, 83.

⁹⁹³ Kuhnert 1992, 84.

einzubringen, die dieses Vermögen treuhänderisch verwaltet und der gegenüber die Kommunen Belegungsrechte für neu zu vermietenden Wohnraum haben.⁹⁹⁴

11.3.2.3 Umschichtung von Fördermitteln

Angesichts der Wohnungsnotproblematik und der Finanzlage der öffentlichen Haushalte ist eine Umschichtung der Mittel für die Wohnungsbauförderung hin zu Maßnahmen, welche die Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen und einkommensschwachen Haushalten sichern, dringend erforderlich. Nur so läßt sich die Sicherung des Rechts auf Wohnen besser gewährleisten. Insbesondere sollte eine klare Trennlinie zwischen der Förderung des Wohnungsbaus und dem Steuerrecht gezogen werden, um die Fördermittel wirklich gezielt einsetzen und die Progressions- und Mitnahmeeffekte weitgehend minimieren zu können. Das bedeutet vor allem eine Umschichtung bei der Förderung mit Bundesmitteln, von denen zur Zeit nur noch ein knappes Zehntel zur Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus eingesetzt werden.⁹⁹⁵

Schwerpunktmäßig sollte mit diesen Mitteln der Mietwohnungsbau in Verdichtungsregionen und städtischen Ballungsgebieten gefördert werden. Die Eigentumsförderung ist als Ergänzung dazu anzusehen und sollte auf maximal ein Viertel des Fördervolumens begrenzt werden.⁹⁹⁶ Die Wohnungsbauförderung ist in der Form von Bürgschaften und zinsverbilligten Krediten auszugestalten – letztere vorzugsweise an gemeinwirtschaftliche oder öffentliche Wohnungsbaugesellschaften bzw. neu zu schaffende Stiftungen. Der Einsatz dieser Mittel erfolgt jeweils nach dem ermittelten Bedarf und in einem jeweils angemessenen Verhältnis von Bürgschaften und Darlehenszuschüssen. Es sind kommunale Förderkonzepte aufzustellen, welche aufgrund des Maßes der Wohnungsversorgung, der Zahl der Wohnungsnotfälle, der Anzahl der nutzbaren Belegungsrechte und

⁹⁹⁴ Zum Modell einer Stiftung für das öffentliche Wohneigentum und Vorschläge zu dessen Verwaltung vgl. Kuhnert 1992, 83f. Ähnlich schlagen Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 6f., die Schaffung eines "Gemeinwirtschaftlichen Marktsegments" mit stiftungsähnlichen Unternehmen vor; zu den Rahmenbedingungen vgl. ebd., 15-19.

⁹⁹⁵ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 3.

⁹⁹⁶ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 5.

des örtlichen Mietenniveaus über den Einsatz von Fördermitteln bestimmen.⁹⁹⁷

Zur Bereitstellung ausreichender Mittel für diese zielgruppenorientierte Wohnungsbauförderung sind die konsequente Anwendung des Instruments der Fehlbelegungsabgabe und die Streichung ungerechtfertigter und unsinniger Steuererleichterungen nötig. Um die Mittel der Wohnungsbauförderung zielgerichteter als bisher anwenden zu können, und um neue Mittel zum Ersatz von »fehlbelegtem« Wohnraum einsetzen zu können, müssen "Mietvorteile systematischer und einheitlicher als bisher abgeschöpft werden."⁹⁹⁸ Fördermittel, die bisher über das Steuerrecht vor allem der Bildung privaten Vermögens zugute kamen, sollten durch Änderungen im Steuerrecht zielgenauer für die Wohnungsbauförderung zugunsten von Wohnungsnotfällen und einkommensschwachen Haushalten eingesetzt werden.

In Verbindung mit dem Bürgschaftsmodell ist eine degressive Abschreibung im Mietwohnungsbau zur Minderung der Anfangsverluste schlicht überflüssig. Eine lineare zweiprozentige Abschreibung über den Zeitraum der voraussichtlichen Nutzungsdauer von 50 Jahren sollte an deren Stelle treten.⁹⁹⁹ Modernisierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sollten ebenfalls linear, allerdings mit 4 % über 25 Jahre abgeschrieben werden können. Die sofortige Absetzung dieser Maßnahmen im Rahmen der Werbungskosten sollte auf 50 DM pro m² Wohnfläche begrenzt werden, um die Wohnwerterhöhung und die daraus folgenden möglichen Mietsteigerungen nicht zu sehr steuerlich zu begünstigen.¹⁰⁰⁰

Privater Immobilienbesitz, dessen Reinerträge ohne Bewirtschaftungskosten 100.000 DM pro Jahr überschreiten, sollte steuerlich mit gewerblichem Immobilienbesitz gleichgestellt werden. Spätestens aber dieser Größe des Immobilienvermögens handelt es sich de facto um eine Gewerbebetrieb, der auch steuerlich als ein solcher behandelt werden sollte. Insbesondere soll diese Maßnahme dazu beitragen, daß längerer Wohnraumleerstand steuerlich geltend gemacht wird sowie langfristig Verluste aus Vermietung und

⁹⁹⁷ Vgl. zur Zielsetzung Evers/Ruhstrat 1993, 7: "Es geht also um die Gewährleistung eines vordringlichen Einsatzes von Fördermitteln unter dem Aspekt der sozialen Orientierung und Koppelung der Mittelvergabe mit entsprechenden Belegungsbindungen."

⁹⁹⁸ Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 5; zu den Vorteilen der »Fehlbelegung«, die vor allem die Bildung sozialer Brennpunkte verhindert, vgl. ebd., 4f. und Kap. 10.1.2 dieser Arbeit.

⁹⁹⁹ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (b), 3.

¹⁰⁰⁰ Vgl. ebd., 3 u. 6.

Verpachtung zur steuerlichen Entlastung der Einkünfte erzielt werden.¹⁰⁰¹ Bei den Eigenheimzulagen, die von der Systematik her Sozialleistungen sind, sollten die Einkommensgrenzen wieder gesenkt werden, um Mitnahmeeffekte auszuschließen.¹⁰⁰² Durch Streichung von Steuervergünstigungen und durch Auslaufen von Sondervergünstigungen – z.B. für Sanierungsgebiete und Denkmalschutzobjekte – können jährlich mindestens 4 Mrd. DM freiwerdende Steuermittel für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eingesetzt werden.¹⁰⁰³ Die Bereitstellung von Bürgschaften ist langfristig kostenneutral durchführbar, da ein nahezu vollständiger Rücklauf bei einer angemessenen marktüblichen Verzinsung zu erwarten ist.

¹⁰⁰¹ Vgl. ebd., 4.

¹⁰⁰² S.o., Kap. 10.3.1 dieser Arbeit. Bündnis 90/Die Grünen 1997 (a), 5, schlagen Einkommensgrenzen von DM 80.000 Jahreseinkommen bei Alleinstehenden und DM 160.000 bei Ehepaaren vor.

¹⁰⁰³ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1997, 5.

12. Notwendigkeit und Möglichkeiten für die Aufnahme eines Rechts auf Wohnen in das Grundgesetz

Eine Umgestaltung der Wohnungspolitik sowie der Leitlinien des Umgangs mit der Wohnungslosigkeit im Sinne des vorhergehenden Kapitels würde die effektive Sicherung des Rechts auf Wohnen ein weites Stück vorantreiben. Wie gezeigt wurde, sind in vielen Fällen finanzielle Gründe für die Beibehaltung des bisherigen diskriminierenden Umgangs mit Wohnungslosen nur bei kurzfristiger Betrachtung überzeugend. Eine auf Dauer angelegte Strategie würde langfristig wahrscheinlich sogar erhebliche Einsparpotentiale ergeben, wobei gleichzeitig die Rechte der Betroffenen ausgebaut würden. Die Verringerung sowohl der Zahl der Wohnungslosen als auch der Auswirkungen von Wohnungslosigkeit ist möglich und auch finanzierbar, ohne weitere Deckungslücken im Staatshaushalt aufzureißen. Dennoch passiert viel zu wenig, um über die Stadien von Modellvorhaben hinauszukommen und vorhandene Konzepte flächendeckend umzusetzen.

Die Hauptursache der mangelhaften Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist im fehlenden politischen Willen zu suchen.¹⁰⁰⁴ Die Bereitstellung von Mitteln zugunsten der von Wohnungslosigkeit Betroffenen würde bei der jetzigen Lage der öffentlichen Haushalte nicht ohne Einschnitte bei anderen Leistungen des Staates möglich sein. Auch die Umschichtung von Fördermitteln zugunsten des sozialen Wohnungsbaus könnte kaum anders als mit der gleichzeitigen Abschaffung von Steuervorteilen im Wohnungsbau geschehen. Dies macht politisches Handeln nötig, das Privilegien abbaut und so Nachteile für diejenigen zeitigen könnte, welche diese Reformen durchzuführen hätten. Andererseits ist den von Wohnungslosigkeit Betroffenen nicht mit dem Hinweis auf fehlenden politischen Willen geholfen. Offensichtlich sind ihre Rechte im Rechtssystem Deutschlands nicht stark genug abgesichert, so daß diese tagtäglich von den Ämtern und Behörden der staatlichen Administration nahezu folgenlos verletzt werden können.

Eine bessere Absicherung des Rechts auf Wohnen könnte nur über Änderungen im Verfassungsrecht so nachhaltig erfolgen, daß Einschnitte oder gar eine Rücknahme nicht ohne weiteres möglich wären.¹⁰⁰⁵ Tatsächlich zeigt die gegenwärtige Situation, daß das Recht auf Wohnen im Grundge-

¹⁰⁰⁴ Vgl. Steinmeier 1992, 372: Zu einer "Trendwende in der Entwicklung der Wohnungsversorgung ... bedarf es allerdings mehr als nur der beifälligen Beachtung einer ideenreich geführten Diskussion ... Es verlangt die politische Bereitschaft zur Entscheidung".

¹⁰⁰⁵ Zur Absicherung sozialer Rechte im Grundgesetz s.o., Kap. 8.3 dieser Arbeit.

setz nur sehr mangelhaft abgesichert ist und dessen strukturelle wie aktuelle Verletzung nicht geahndet wird.¹⁰⁰⁶ Erst aus einer Verankerung des Rechts auf Wohnen im Grundgesetz würde sich ein Veränderungsdruck auf das politische Handeln ergeben, dem Ausführungsgesetze folgen müßten, welche auf den verschiedenen politischen Ebenen effektive Schritte gegen die Wohnungslosigkeit auslösen könnten.¹⁰⁰⁷

Damit wird an eine wenige Jahre zurückliegende Diskussion angeknüpft. Im Zuge Überwindung der Teilung Deutschlands kam es mit dem Einigungsvertrag de facto zu der Aufnahme der neuen Bundesländer in den Geltungsbereich des Grundgesetzes. Gleichzeitig bestimmte der Einigungsvertrag, daß über Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes nachgedacht werden sollte.¹⁰⁰⁸ Zu wesentlichen Änderungen im Grundgesetz kam es jedoch nicht. Eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat legte Ende 1993 einen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes vor, dem weitgehend entsprochen wurde.¹⁰⁰⁹ Als neues Staatsziel wurde einzig der Umweltschutz in Art. 20 a GG verankert, ein zusätzlicher Art. 20 b GG¹⁰¹⁰ zum Minderheitenschutz wurde abgelehnt. Bemühungen um die Aufnahme neuer sozialer Staatsziele – so auch zum Staatsziel "Wohnung" waren schon im Vorfeld erfolglos geblieben.¹⁰¹¹ Im Zuge weiterer, davon unabhängiger Grundgesetzänderungen sind im Gegenteil Grundrechte eingeschränkt worden.¹⁰¹²

Dennoch hatte es einige Initiativen zu weitergehenden Grundgesetzänderungen gegeben. Diese gingen bis hin zum Vorschlag des "Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder" für eine neue Verfassung, die das Bonner Grundgesetz ablösen sollte.¹⁰¹³ Auch der Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR regte auf seiner Synode im Herbst 1990 an, in Anwendung des Art. 146 GG in einem breiten Prozeß das Grundgesetz zu einer Verfassung für Deutschland weiterzuentwickeln und

¹⁰⁰⁶ S.o., Kap. 9.4 dieser Arbeit.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Brelie 1994, 18.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Langer 1994, 136-138.

¹⁰⁰⁹ Vgl. Gemeinsame Verfassungskommission 1993, 31-36.

¹⁰¹⁰ Vgl. ebd., 31.

¹⁰¹¹ Vgl. ebd., 148: "Die Gemeinsame Verfassungskommission gibt im Bereich sozialer Staatsziele keine Empfehlungen ab."

¹⁰¹² Einschränkungen erfuhren das Recht auf politisches Asyl im Art. 16 a GG und die Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 GG durch die Möglichkeit zum »großen Lauschangriff«.

¹⁰¹³ Vgl. Guggenberger u.a. 1991, 1f u. 7.

mit einer Volksabstimmung in Kraft zu setzen.¹⁰¹⁴ Diesem Votum schloß sich die Synode der EKD nicht an; Beratungen über mögliche Grundgesetzänderungen sowie den dazu erforderlichen Prozeß sowie Eingaben an die verfassungsgebenden Organe erfolgten nur in einem Ad-hoc-Ausschuß der Kammer für öffentliche Verantwortung der EKD.¹⁰¹⁵

Angesichts der sich stärker abzeichnenden Notwendigkeit der verfassungsmäßigen Absicherung sozialer Rechte kann hier an Vorschläge aus diesem Diskussionsprozeß angeknüpft werden. Dabei sind grundsätzlich zwei Arten der verfassungsrechtlichen Absicherung des Rechts auf Wohnen im Grundgesetz denkbar und auch diskutiert worden. Die weitergehende wäre die Formulierung eines individuellen, subjektiven Rechts auf Wohnen im Katalog der Grundrechte Art. 1-19 GG. Alternativ könnte das Recht auf Wohnen in Form einer Staatszielbestimmung die handelnden Institutionen auf die bessere Gewährleistung des Rechts auf Wohnen verpflichten. Dies wäre eine Konkretion des Sozialstaatsgebotes, durch die soziale Rechte – in diesem Fall das Recht auf Wohnen – mehr Gewicht verliehen werden könnte. Durch solche einen konkreten, verfassungsrechtlich abgesicherten Gesetzgebungsauftrag würde die Legislative zur Konkretion eines sozialen Rechte aufgefordert werden.

12.1 Maximallösung: Grundrecht auf Wohnen

Sicherlich die stärkste Absicherung erführe das Recht auf Wohnen in der Form eines subjektiven Grundrechts im Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Dabei wäre zunächst die Formulierung des Rechts auf Wohnen analog anderer subjektiver Rechten denkbar, etwa als neuer Art. 13 a GG: *"Jeder hat Anspruch auf angemessenen Wohnraum."*¹⁰¹⁶ »Angemessener Wohnraum« müßte dann gesetzlich definiert werden, Einschränkungen des Rechts könnten nur durch die Abwägung gegenüber anderen Grundrechten oder aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigungen, die ebenfalls hier ausformuliert werden müßten, ermöglicht werden.

¹⁰¹⁴ Vgl. Kirchenamt der EKD 1991 (a), 186.

¹⁰¹⁵ Vgl. Kirchenamt der EKD 1991 (a), 65f u. 73.

¹⁰¹⁶ Vgl. zur Formulierung etwa Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 der Bremischen Verfassung oder Art. 106 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Bayern. Ähnlich formulierte der Zentrale Runde Tisch der DDR 1990, 736, den ersten Satz seines Vorschlags für Art. 25 einer neuen Verfassung für die DDR: "Jeder Bürger hat das Recht auf angemessenen Wohnraum."

Das stärkste und zugleich überzeugende Argument gegen solch eine Absicherung des Rechts auf Wohnen ist die Tatsache, daß sich Wohnraum überwiegend nicht in staatlicher Hand befindet und so nicht staatlich garantiert werden kann. Ein Rechtsanspruch auf angemessenen Wohnraum könnte also nur nach Maßgabe der Möglichkeiten verwirklicht werden.¹⁰¹⁷ Effektiv durchgesetzt werden könnte dieses Grundrecht also nur durch die weitgehende Verstaatlichung des Wohnraumes und damit die Aufhebung der Vermittlung des Wohnraumes über den Markt.¹⁰¹⁸ Die Erfahrungen mit dieser Art von Wohnungswirtschaft, z.B. in der DDR, sowie die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung auf die soziale Marktwirtschaft sprechen allerdings in so hohem Maße gegen diese Form der Absicherung, daß diese Linie hier nicht weiter verfolgt werden soll.¹⁰¹⁹

Eine grundrechtliche Absicherung könnte auch durch eine Erweiterung des Art. 13 GG geschehen, welche die Unverletzlichkeit der Wohnung auf die Gewährleistung der angemessenen Unterkunft ausdehnt. Hierzu wäre ein Absatz anzufügen, der lauten könnte: *"(4) Die Unverletzlichkeit der Wohnung garantiert auch den Schutz bestehenden Wohnraumes für deren Bewohner und Bewohnerinnen. Insbesondere Räumungen von Wohnraum dürfen nicht durchgeführt werden, wenn angemessener Ersatzwohnraum nicht zur Verfügung steht. Das Recht auf Eigentum findet im Recht auf angemessenen Wohnraum seine Schranke."*

Mit dieser Formulierung würden vor allem Bewohnerinnen und Bewohner von Wohnraum mit bestehenden Mietverhältnissen sowie selbstgenutztem Wohneigentum vor Räumungen mit anschließender Wohnungslosigkeit geschützt. Es zieht so die Konsequenzen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Mieterschutz und den Abwägungen mit den

¹⁰¹⁷ Vgl. zur relativen Unwirksamkeit der Formulierungen bestimmter Länderverfassungen in Deutschland Steinmeier 1992, 375.

¹⁰¹⁸ Vgl. Guggenberger u.a. 1991, 51: "Ein Staat, der nicht selbst ... die Wohnungen besitzt, kann einen solchen Rechtsanspruch nicht einlösen."

¹⁰¹⁹ Vgl. a. Gemeinsame Verfassungskommission 1993, 153: "Einigkeit herrschte ... mit Ausnahme der PDS/LL auch darüber, daß klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollen, da der Staat damit überfordert wäre und sich solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit 'um den Preis der Freiheit' einführen ließen. Nach ganz überwiegender Ansicht sollte schon bei der Formulierung jeder Schein individueller Einklagbarkeit vermieden werden, wenn etwa von 'Recht auf Arbeit' oder 'Recht auf eine angemessene Wohnung' gesprochen würde."

Eigentumsrechten von Vermieterinnen und Vermietern.¹⁰²⁰ Insofern wäre es ein typisches Abwehrrecht, das Eingriffe in eine staatlich geschützte Sphäre des Wohnens abwehren würde. Es richtete sich allerdings nur vordergründig gegen staatliche Aktionen, da die damit zu verhindernden Eingriffe respektive Zwangsräumungen zumeist von privater Seite veranlaßt werden. Dieses Grundrecht zielte in erster Linie auf die Drittwirkung, ähnlich wie z.B. das Grundrecht auf Koalitionsfreiheit.¹⁰²¹ Der Schutz bestehender Wohnverhältnisse wäre mit einer solchen Grundgesetzgarantier optimiert. Bestehende Wohnungslosigkeit allerdings kann mit dieser Art von Grundrecht ebenso wenig bekämpft werden wie Wohnungsverluste, die von anderen Anlässen als Zwangsräumungen veranlaßt sind. Auch die Auswirkungen solch eines Grundrechts auf den Wohnungsmarkt können nur geschätzt werden; es ist aber anzunehmen, daß die Bereitschaft zur Vermietung von Wohnraum generell sinken sowie die Ausgrenzung bestimmter Gruppen aus dem Wohnungsmarkt zunehmen würde. Ebenso würde sich das gestiegene Verwertungsrisiko von Wohnraum vermutlich in steigenden Miet- und Hypothekenzinsen auswirken. Für die Gewährleistung der Rechte auf angemessenen Wohnraum von Wohnungslosen wäre durch eine solche Regelung kaum etwas gewonnen, da ihre Situation voraussichtlich durch verschärfte Zugangsbarrieren auf dem Mietwohnungsmarkt eher verschärft werden würde.

Eine indirekte Absicherung des Rechts auf Wohnen könnte über eine neue institutionelle Garantie im Grundrechtsteil erfolgen. Durch einen neuen Artikel, etwa als Art. 12 b oder Art. 14 a könnte so die Funktion der Sozialhilfe, zur Sicherung der Menschenwürde beizutragen, verfassungsrechtlich garantiert werden: *"Zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins werden soziale Rechte garantiert. Inhalt und Umfang dieser sozialen Rechte werden durch Bundesgesetze bestimmt."* Damit würde auch die Sozialhilfe verfassungsrechtlich abgesichert. Soziale Rechte wären so keine Kann-Leistungen des Staates, die unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft des Gesetzgebers stünden, sondern könnten über den Weg der Verfassungsbeschwerde eingeklagt werden. Eine generelle Neuerung wäre damit jedoch nicht geschaffen werden, da das Verfassungsrecht nur einer Situation angepaßt würde, welche de facto durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts längst geschaffen wurde.¹⁰²² Für die

¹⁰²⁰ Vgl. Steinmeier 1992, 376f; BVerfGE 89,1.

¹⁰²¹ Vgl. Steinmeier 1992, 386.

¹⁰²² S.o., Kap. 8.3.1 dieser Arbeit.

Wohnungslosigkeitsproblematik werden dadurch ebenfalls keine schnellen und effektiven Lösungsmöglichkeiten bereitgestellt, da die gesetzgeberischen Konkretionen solch einer institutionellen Garantie immer noch unter dem Vorbehalt parlamentarischer Mehrheiten stünden. Erst nach wahrscheinlich langen Instanzenwegen durch die Gerichtsbarkeit würden sich voraussichtlich konkrete Garantien eines Rechts auf Wohnen herauskristallisieren. Ein Recht auf Wohnen würde so erst nach langwierigen Prozessen wirklich greifen können. Zur Erzwingung politischer Programme, die von ausreichendem politischen Willen abhängig sind, wäre eine institutionelle Garantie nicht hinreichend wirksam. Sie könnte allerdings die Realität der Gewährung von Sozialhilfe verfassungsrechtlich absichern und wäre damit aus diesem Grunde eigentlich längst überfällig.

12.2 Staatszielbestimmungen zur Sicherung des Rechts auf Wohnen

Auch wenn Aufnahme einklagbarer sozialer Rechte abgelehnt wird, tragen die Argumente gegen eine bessere Absicherung dieser Rechte im Grundgesetz nicht soweit, als daß eine Aufnahme generell auszuschließen wäre.¹⁰²³ Insbesondere würde ein Recht auf Wohnen, das Veränderungen im Sinne der im vorigen Kapitel gemachten Vorschläge im Umgang mit der Wohnungsnotfallproblematik nach sich zöge, keinesfalls "staatsexpandierend" wirken¹⁰²⁴, sondern könnte im Gegenteil das Maß staatlicher Eingriffe in das Leben einzelner wie die finanziellen Verpflichtungen des Staates reduzieren helfen. Dafür kommt vor allem die Möglichkeit der Aufnahme neuer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz in Betracht. Für den Bereich der Wohnraumversorgung könnte ein solches Staatsziel politische Maßnahmen und Programme generieren, die Erfolg bei der Überwindung von Wohnungslosigkeit versprechen, und diese auf allen Ebenen staatlichen Handelns durchsetzen helfen. Die Form der Staatszielbestimmung bietet sich außerdem zur besseren Absicherung auch anderer sozialer Rechte an. Der im folgenden diskutierte Weg der Absicherung des Rechts auf Wohnen kann so beispielhaft als Möglichkeit für die konkrete Verankerung sozialer Menschenrechte allgemein stehen. Eine Staatszielbestimmung, die auf einen menschenwürdigen Umgang mit von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Menschen zielt, müßte konkret genug gefaßt sein, um dieses Ziel wirklich erreichen zu können.

¹⁰²³ Zur Diskussion um die Verfassungskonformität sozialer Grundrechte vgl. Steinmeier 1992, 382-391.

¹⁰²⁴ Steinmeier 1992 (a), 40.

Allgemeine Absichtserklärungen wie bei dem Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) würden größtenteils folgenlos bleiben.¹⁰²⁵ Mindestens die Aspekte des Verlustes und andererseits der Herstellung und Beschaffung von Wohnraum müßten in einer konkretisierten Staatszielbestimmung enthalten sein. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat deshalb einen Vorschlag zu einer Grundgesetzänderung formuliert und in die Beratungen der Verfassungskommission eingebracht. Dieser Vorschlag stellt sich als eine konkretisierte Staatszielbestimmung dar¹⁰²⁶:

"Abs. 1 Der Schaffung und Erhaltung von menschenwürdigen und gesunden Wohnbedingungen für alle Menschen gilt die besondere Verantwortung des Staates. Er sorgt für eine vorausschauende, der Bedarfsentwicklung angepaßte Erweiterung des Wohnraumangebots und die Schaffung von Wohnumwelten, die der zentralen Bedeutung der Wohnung für das menschliche Leben gerecht werden. Der Gesetzgeber bestimmt Inhalt und Grenzen der wirtschaftlichen Verwertung von Wohnraum, gewährleistet einen sozialen Kündigungsschutz und sorgt für einkommensgerechte Mieten.

Abs. 2 Bund, Ländern und Gemeinden obliegt die gemeinsame Sorge für die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungskreise. Sie fördern dazu einen sozialen Wohnungsbau sowie private und genossenschaftliche Initiative. Die ausreichende Schaffung von alters- und behindertengerechtem Wohnraum ist sicherzustellen.

Abs. 3 Eine Räumung von Wohnraum darf nur vollzogen werden, wenn zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung steht."

¹⁰²⁵ Vgl. Steinmeier 1992, 392: "Hier wäre die Gefahr einer bloßen Anreicherung des geltenden Grundgesetzes um tröstende Verfassungsversprechen, die sich im Rechtsalltag als folgenlos erweisen, in der Tat groß, würde man sich in der verfassungsnormativen Umsetzung seines Schutzprogramms mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Staates zur Sorge um menschenwürdiges Wohnen begnügen."

¹⁰²⁶ BAG Wohnungslosenhilfe 1992, 44. Der Vorschlag geht im wesentlichen zurück auf die Formulierungen von Steinmeier 1992, 394f, der wiederum auf Verfassungsentwürfe im Diskussionsprozeß um Grundrechtsänderungen im Vereinigungsprozeß rekurriert.

Zwar hat ein rechtspolitischer Vorschlag nach Steinmeier "zu reflektieren, daß aktuell und zukünftig die Verfügung von Wohnraum nur zum geringeren Teil in den Händen öffentlicher Stellen liegen wird, die Einflußnahme des Staates sich deshalb auch zukünftig vorwiegend auf die Gestaltung der Bedingungen seiner Überlassung an Nichteigentümer beschränken muß."¹⁰²⁷ Dennoch geht der Vorschlag darüber hinaus, wenn er bestimmt, daß der Staat für die "Erweiterung des Wohnraumangebots" und "einkommensgerechte Mieten" sorgt (Abs. 1), sowie ebenso für die "Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Schichten" (Abs. 2). Damit wird dem Staat eine wesentliche Rolle bei der Ankurbelung des Wohnungsbaus zugewiesen, außerdem wird die Mietpreisentwicklung von Marktmechanismen abgekoppelt. Nur indirekt wird in dieser Regelung dagegen auf die Rolle des Staates bei der Setzung sozialer Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes verwiesen. Nicht geregelt ist auch das Verhältnis, in dem Bund, Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Aufgaben stehen.

Als zweiten Aspekt benennt Steinmeier die "staatliche Vorsorge vor Wohnungsverlusten mit kaum revidierbaren sozialen Folgen."¹⁰²⁸ Hier ist richtig gesehen, daß es "nicht um die Überführung eines verdichteten Kontingents sozialen Mietrechtsschutzes in den Bestand des Verfassungsrechts gehen" kann.¹⁰²⁹ Konsequenterweise ist deshalb der Gesetzgebungsauftrag für die Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Verwendung von Wohnraum und einen sozialen Kündigungsschutz (Abs. 1). Als "äußerste Grenze" für die "Durchsetzung privater Rechte hinter dem öffentlichen Interesse"¹⁰³⁰ wird die Zwangsräumung bei Nichtvorhandensein zumutbaren Ersatzwohnraumes verboten (Abs. 3). Hierdurch wird allerdings den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern die Beschränkung der wirtschaftlichen Verwendung ihres Eigentums auferlegt, wenn der Staat seiner Sorge für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung nicht nachkommen sollte. Insgesamt ist in den drei Absätzen des Vorschlages eine systematische Unterscheidung des Beschaffungs- und des Verlustaspekts nicht durchgehalten, ebenso unscharf ist die Bestimmung der Rolle staatlichen Handelns.

Ein mit der sozialen Marktwirtschaft konform gehendes Konzept der Sicherung des Rechts auf Wohnen müßte demgegenüber die Verantwortung des Staates für die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes festschrei-

¹⁰²⁷ Steinmeier 1992, 393.

¹⁰²⁸ Ebd.

¹⁰²⁹ Ebd., 393f.

¹⁰³⁰ Ebd., 394.

ben sowie Sorge für die Menschen tragen, die sich ihr Recht auf angemessenen Wohnraum aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht aus eigener Kraft auf dem Wohnungsmarkt sichern können. Staatsziel wäre also nicht die allgemeine Ankurbelung des Wohnungsbaus, damit auch für die schwächsten Schichten der Bevölkerung durch Sickerungsprozesse Wohnraum »übrig bleibt«¹⁰³¹, sondern Sorge um die Rahmenbedingungen menschenwürdigen Wohnens und Konzentration der Hilfen für die Bedürftigen. Der richtige Ansatz zu letzterem wäre, wie oben herausgearbeitet, die Schaffung einer ausreichenden Anzahl von Belegungsrechten an Wohnraum zur Vermittlung an Wohnungsnotfälle durch die wohnraumvermittelnden Stellen.¹⁰³² Rahmenbedingungen für menschenwürdiges Wohnen wären durch Vorschriften über Bau und Verwertung von Wohnraum sowie Regelungen des Interessenausgleichs von Mieterinnen und Mietern einerseits und Vermieterinnen und Vermietern andererseits zu schaffen. Grenzen, an denen staatliches Handeln erforderlich würde, wären einerseits die Nichterfüllung von Standards menschengerechten Wohnraumes, durch die eine Gefährdung der Gesundheit oder eine erhebliche Beeinträchtigung der sozialen Lebensbedingungen entstände, andererseits der drohende Eintritt von Wohnungslosigkeit.

Ein Formulierungsvorschlag, welcher die Sicherung des Rechts auf angemessenen Wohnraum als Ziel und Verpflichtung politischen Handelns formulieren wollte, müßte deshalb drei Bereiche konkretisieren, die zu einer effektiven Überwindung von Wohnungslosigkeit zu berücksichtigen sind. Festgeschrieben werden müßten erstens die Verantwortung des Staates für die gesetzlichen Regelungen über Wohnraum und dessen wirtschaftlicher Verwertung unter Wahrung der Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner. Zweitens müßte die Pflicht der Kommunen zur Entwicklung und Bereitstellung von Hilfeangeboten für Wohnungsnotfälle formuliert werden, sowie die Frage der finanziellen Ausstattung der Kommunen geregelt werden. Drittens wäre das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Wohnraumbeschaffungsmaßnahmen für einkommensschwache Schichten, insbesondere Wohnungsnotfälle, festzuhalten.¹⁰³³ Im folgenden wird ein Vor-

¹⁰³¹ Zu »Sickering-Prozessen« s.o., Kap. 9.1.1 dieser Arbeit.

¹⁰³² S.o., Kap. 11.3 dieser Arbeit.

¹⁰³³ Vgl. Deutscher Städtetag 1995, 13: "Die Förderung der Wohnungsversorgung und des Wohnungsbaus müssen künftig von Bund, Ländern und Gemeinden als echte Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen werden. Eine unverbindliche Beteiligung des

schlag zur Formulierung eines neuen Artikels 20 b des Grundgesetzes vorgelegt, der sich an bisher diskutierten Vorschlägen sowie den oben herausgearbeiteten Überlegungen orientiert.

12.3 Vorschlag für einen neuen Artikel 20 b GG

[Schutz menschenwürdiger Wohnbedingungen und angemessenen Wohnraumes]

(1) Der Staat schafft die Grundlagen menschenwürdiger Wohnbedingungen und die Rahmenbedingungen der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

(2) Der Gesetzgeber bestimmt Inhalt und Grenzen der wirtschaftlichen Verwertung von Wohnraum und gewährleistet einen sozial ausgewogenen Ausgleich zwischen den Interessen von Eigentümern von vermietetem Eigentum und dem Recht auf Wohnen der Mieter von Wohnraum. Insbesondere geschieht dies durch die Schaffung eines sozialen Kündigungsschutzes sowie Regelungen zur Begrenzung des Mietzinses. Eine Räumung von Wohnraum darf nur vollzogen werden, wenn zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung steht.

(3) Den Kommunen obliegt die Pflicht zur Schaffung ausreichender Hilfsangebote für Wohnungsnotfälle, einschließlich der Bevorhaltung einer angemessenen Anzahl von Belegrechten an Wohnraum. Bund und Länder sind für die ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen zur Bewältigung dieser Aufgaben verantwortlich. Näheres bestimmt ein Bundesgesetz.

(4) Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie genossenschaftlicher und privater Initiative zur Gewährleistung des Rechts auf Wohnen für einkommensschwache Schichten der Bevölkerung, insbesondere für am Wohnungsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie Wohnungsnotfälle, ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt nach Maßgabe der Bedürfnisse der Kommunen, die durch eine bundesweit einheitliche Wohnungsnotfallstatistik ermittelt wird.

Alternativ könnte der Abs. 4 in den Art. 91 a GG [Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben] eingearbeitet werden.¹⁰³⁴ In Abs. 1 wäre eine neue Nr. 4 einzufügen:

(1) ...

4. Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie genossenschaftlicher und privater Initiative zur Gewährleistung des Rechts auf Wohnen für einkommensschwache Schichten der Bevölkerung, insbesondere für am Wohnungsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie Wohnungsnotfälle.

Eingefügt wird ein neuer Abs. 5, der bisherige Abs. 5 wird Abs. 6:

(5) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 4 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt nach Maßgabe der Bedürfnisse der Kommunen, die durch eine bundesweit einheitliche Wohnungsnotfallstatistik ermittelt wird. Möglich ist auch die darüber hinausgehende Bereitstellung von Fördermitteln durch die Länder oder die Kommunen.

¹⁰³⁴ Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe/BAG Soziale Brennpunkte 1997, 89. Ähnlich argumentiert der Deutscher Städtetag, der allerdings für einen neuen Art. 91 c GG eintritt, vgl. Deutscher Städtetag 1995, 8 u. 27f.

13. Diakonie angesichts der Herausforderungen von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

Seit jeher ist Diakonie Wesensäußerung der Kirche. Die soziale Dimension kirchlichen Handelns ist schon neutestamentlich bezeugt und zieht sich durch die gesamte Kirchengeschichte.¹⁰³⁵ "Christlicher Glaube ist überhaupt nicht denkbar, ohne daß er nicht zur Gestalt praktizierter Nächstenliebe wird."¹⁰³⁶ Diakonie ist als eine unverzichtbare Dimension der Kirche anzusehen. In der Diakonie wendet sich die Kirche den Notleidenden und aus der Gesellschaft Ausgegrenzten zu.

Dabei ist es in den letzten hundert Jahren zu einer weitgehenden Ausdifferenzierung der Diakonie aus den Kirchengemeinden gekommen. Die kirchlich-diakonische Organisationsstruktur folgte darin ebenso den gestiegenen Professionalisierungsansprüchen wie den gesamtgesellschaftlichen Ausdifferenzierungsprozessen, die vor allem mit dem Beginn der industriellen Revolution einsetzten.¹⁰³⁷ Unter »Diakonie« wird deshalb heute weitgehend die institutionell organisierte Diakonie verstanden.¹⁰³⁸ Diesem Verständnis folgt auch der Sprachgebrauch der vorliegenden Arbeit. Dennoch bleibt die Zugehörigkeit der diakonischen Einrichtungen zur Kirche, trotz ihrer in vielen Bereichen selbständigen Organisationsstrukturen, unverzichtbares Merkmal sowohl für Diakonie als auch für Kirche.¹⁰³⁹ Ausdruck dieser kirchlichen Zugehörigkeit der Diakonie ist insbesondere die Orientierung ihres Menschenbildes an der theologischen Anthropologie sowie die Ausrichtung des diakonischen Handelns an der theologischen Sozialethik.

¹⁰³⁵ Zur Geschichte der Diakonie vgl. z.B. Philippi 1981, dort auch weitere Literatur.

¹⁰³⁶ Daiber 1997, 275. Daiber stellt ebenso fest, daß die diakonische Dimension der Kirche auch im Bewußtsein der deutschen Bevölkerung höchsten Stellenwert hat, vgl. ebd., 276.

¹⁰³⁷ Vgl. Daiber 1997, 277.

¹⁰³⁸ Vgl. exemplarisch Schütz 1991, 127, Fn. 1: "Diakonie meint im folgenden immer die institutionelle, in Einrichtungen und Diensten organisierte Diakonie, in der Personen auf der Handlungsebene, der Leitungsebene und der Trägerebene tätig sind."

¹⁰³⁹ Vgl. Diakonisches Werk der EKD 1997, IV: Zu dem Satz "Wir sind Kirche" aus dem »Leitbild Diakonie« wird erläutert: "Diakonie ist Christsein in der Öffentlichkeit. Sie ist Wesens- und Lebensäußerung der evangelischen Kirchen." Vgl. a. Ruschke 1997.

13.1 Die Orientierung der Diakonie an den sozialen Menschenrechten

Diakonisches Handeln ist immer von bestimmten individuellen und gesellschaftlichen Notlagen herausgefordert und veranlaßt worden. Es richtet sich dabei vor allem an Menschen, die Hilfe bei der Bewältigung ihres Lebens benötigen, sich in besonderen Notlagen befinden oder aus dem gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt werden. Diakonisches Handeln geschieht zum größten Teil innerhalb der Strukturen des modernen Sozialstaates.¹⁰⁴⁰ Diakonie versteht sich in ihrer Arbeit auch als Anwältin der Schwachen, Armen und Ausgegrenzten. Sie versucht, die »vorrangige Option für die Armen« im kirchlichen Handeln umzusetzen.¹⁰⁴¹ Das Vorhandensein von Armut bedeutet deshalb immer eine Herausforderung zum diakonischen Handeln. Die Zuwendung zu den Armen und die Hilfe bei der Überwindung ihrer Armut muß vorrangige Option der Diakonie sein.

Neben dem diakonischen Hilfehandeln direkt für Hilfebedürftige hat Diakonie auch eine politische Dimension. Sie kann sich deshalb nicht nur auf die Sorge um Menschen in Notlagen beschränken. Vielmehr muß sie sich auch mit gesellschaftlichen Strukturen auseinandersetzen, die Menschen in Notlagen geraten lassen, und auf eine Veränderung dieser Strukturen drängen.¹⁰⁴²

Für die Bestimmung der diakonischen Aufgaben spielen die Menschenrechte eine herausragende Rolle. Die Wahrnehmung von Armut orientiert sich heute weitgehend am Lebenslagenkonzept, mit dem die Einseitigkeit der Konzentration auf die Einkommensarmut überwunden wurde.¹⁰⁴³ Gerade die Gewährung sozialer Menschenrechte kommt in der Betrachtung der verschiedenen Lebenslagen als Kriterium für das Bestehen von Armut und Ungerechtigkeit in den Blick. Die Arbeit an der Verwirklichung besonders der sozialen Menschenrechte hatte auch die theologische Interpretation der Menschenrechte als Aufgabe der Kirche herausgearbeitet.¹⁰⁴⁴ Wenn eine Verletzung der sozialen Menschenrechte festgestellt wird, ist Diakonie somit in ihrem Einsatz gefordert. Diakonie

¹⁰⁴⁰ Vgl. zur Ortsbestimmung der Diakonie im modernen Sozialstaat z.B. Schütz 1991 u. Strohm 1993, 207-213.

¹⁰⁴¹ S.o., Kap. 7.5 dieser Arbeit. Zur Bedeutung der »Option für die Armen« für die Diakonie vgl. z.B. Degen 1998 und Schäfer 1998.

¹⁰⁴² Diese politische Dimension ist schon in Wicherns Konzept der Inneren Mission vorhanden, vgl. Philippi 1981, 639f u. Strohm 1993, 209.

¹⁰⁴³ Vgl. Degen 1998, 73; zum Lebenslagenkonzept vgl. Hanesch u.a. 1994, 22-28.

¹⁰⁴⁴ S.o., Kap. 7.7 dieser Arbeit.

soll sich dabei sowohl für die von Defiziten in der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte Betroffenen einsetzen als auch für die Veränderungen der Strukturen auf eine bessere Gewährung dieser Menschenrechte hin.

Der Einsatz der Diakonie für die Gewährleistung der Menschenrechte kann dabei nicht einseitig eine bestimmte Funktion der Menschenrechte betonen. In der Orientierung an einer christlichen Anthropologie wird die Menschenwürde, auf deren Schutz und Bewahrung diakonisches Handeln zielt, immer die drei Dimensionen der Menschenrechte, nämlich Freiheit, Gleichheit und Teilhabe bezogen werden müssen.¹⁰⁴⁵

13.1.1 Die Orientierung des Menschenbildes der Diakonie an der Menschenwürde¹⁰⁴⁶

Diakonie betrachtet jeden einzelnen Menschen als von Gott geschaffenes Wesen mit einer von Gott verliehenen Menschenwürde. Dieser jedem einzelnen Menschen zukommenden Menschenwürde weiß sich die Diakonie verpflichtet.¹⁰⁴⁷ Menschen können von der Diakonie deshalb nie auf ihre Funktionalität innerhalb der Gesellschaft reduziert werden. Nicht die Sorge um bestimmte soziale Defizite von Menschen oder ein bloßes Wiedereingliedern in gesellschaftliche Strukturen können Motivation und Ziel diakonischen Handelns sein. In der Zuwendung der Diakonie zum Menschen geht es immer um die Menschenwürde. Die Menschenwürde jedes einzelnen Menschen kann verletzt werden, durch die Gesellschaft, durch andere Menschen oder durch die betroffene Person selbst. Wenn aber die Diakonie von der unverlierbaren, von Gott verliehenen Würde jedes Menschen ausgeht, dann muß sie jeden Menschen, dem sie begegnet, als Person mit einer Menschenwürde ansehen und in und mit ihrem Handeln helfen, Verletzungen dieser Menschenwürde zu wehren bzw. zu überwinden helfen.¹⁰⁴⁸

Dabei muß erste Prämisse die Wahrung bzw. die Wiederherstellung der Menschenrechte jedes Menschen sein. Jede Menschenrechtsverletzung zeugt von der Mißachtung der Menschenwürde. Der Einsatz für die Men-

¹⁰⁴⁵ S.o., Kap. 5 dieser Arbeit.

¹⁰⁴⁶ Zur Charakterisierung und Orientierung diakonischen Handelns hat das Diakonische Werk der EKD ein "Leitbild Diakonie" verabschiedet, auf das sich auch die folgenden Ausführungen immer wieder beziehen, vgl. Diakonisches Werk der EKD 1997.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Diakonisches Werk der EKD 1997, II.

¹⁰⁴⁸ Vgl. Strohm 1993, 211.

schenwürde muß daher die Menschenrechte jeder Person wahren und durchsetzen helfen. Einem theologischen Verständnis der Menschenrechte zufolge geht es dabei immer um die Dimensionen der Freiheit, Gleichheit und Teilhabe. Die Freiheit jeder Person ist zu achten und zu respektieren – jedenfalls bis zur Grenze der Freiheit der anderen. Beschneidungen der Freiheit tritt die Diakonie entgegen, indem sie das Ziel der größtmöglichen Freiheit aller durch ihr Handeln mit zu erreichen sucht. Sie geht dabei von der Gleichheit aller Menschen als von Gott geliebten Personen aus. Gesellschaftliche Unterschiede, besonders gesellschaftliche Benachteiligungen einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen, sollen durch diakonisches Handeln abgebaut werden. So wie alle Menschen zur Teilhabe am Reich Gottes gerufen sind, so ist Diakonie um die gleiche Chance aller Menschen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben besorgt.¹⁰⁴⁹ Barrieren, welche die Teilhabe von Menschen verhindern, sollen durch diakonisches Handeln abgebaut werden.

Hauptsächlich geht es der Diakonie um den Abbau und die Überwindung materieller Notlagen und physischer Beeinträchtigungen.¹⁰⁵⁰ Ihr an der Menschenwürde orientiertes Handeln kann sich allerdings nicht auf die materielle und physische Seite des menschlichen Daseins beschränken. Da sich die Menschenwürde immer auf den ganzen Menschen, die ganze Person bezieht, muß auch Diakonie immer den ganzen Menschen im Blick haben. Diakonie darf deshalb die Menschen, mit denen sie es zu tun hat, nicht auf ihre materiell-physischen Aspekte reduzieren. Sie darf sich nicht arbeitsteilig mit anderen kirchlichen Handlungsfeldern, wie z.B. Seelsorge und Verkündigung, nur auf einzelne Aspekte des Menschseins beziehen. Schon diese Betrachtungsweise nähme die umfassende Menschenwürde jedes einzelnen nicht mehr ernst. Die Notlage, in der Diakonie zu helfen versucht, betrifft immer den ganzen Menschen. Jedes Hilfskonzept muß von daher den ganzen Menschen im Blick haben und auf den Schutz und die Wahrung seiner Menschenwürde bedacht sein.

Auch in der Art der Hilfestellung muß Diakonie die Menschenwürde der Person, der geholfen wird, beachten. Die geleistete Hilfe darf nicht entmündigen. Sie darf nicht gegen den Willen der Betroffenen geleistet wer-

¹⁰⁴⁹ Mit Bezug auf Jürgen Moltmann beschreibt Lohmann 1997, 47f, als Aufgabe der Diakonie "als Repräsentantin des Reiches Gottes ... auf jene Strukturen einzuwirken, die die individuellen Notlagen der Menschen verursachen, und sie hat diese im »Horizont des Reiches Gottes« umzugestalten."

¹⁰⁵⁰ Vgl. Pfisterer 1997: "Absoluten Vorrang hat die Beseitigung der Gefahr für Leib und Leben."

den.¹⁰⁵¹ Ziel der Hilfe muß immer sein, den zu Helfenden so weit wie möglich ein eigenständiges Leben in Würde zu ermöglichen. Diakonisches Handeln gewährt deshalb Hilfeleistungen immer als »Hilfe zur Selbsthilfe«.

13.1.2 Soziale Menschenrechte als Kriterien für diakonisches Hilfehandeln im Sozialstaat

Menschenrechte dienen als ethische Kriterien zur Beurteilung staatlichen Handelns und gesellschaftlicher Strukturen.¹⁰⁵² Die Nichtgewährung und die Verletzung sozialer Menschenrechte weisen dabei besonders auf die soziale Ausgrenzung gesellschaftlicher Gruppen hin. Armut kann in dieser Perspektive als Mangel an lebensnotwendigen sozialen Gütern und somit als Nichtgewährung sozialer Menschenrechte beschrieben werden. Angesichts der durch solche Verletzungen sozialer Menschenrechte hervorgerufenen Armut ist Diakonie zum Handeln aufgerufen. Tatenlosigkeit angesichts der Verletzung sozialer Menschenrechte hieße für die Diakonie, die Menschenwürde der Betroffenen zu verleugnen und deren Verletzung in Kauf zu nehmen. Aus dem Auftrag der Diakonie zur Sorge um die Menschenwürde jedes einzelnen muß diakonisches Handeln auf die Verletzung sozialer Menschenrechte reagieren.

Innerhalb einer sozialstaatlich verfaßten Gesellschaft kommt Diakonie eine Doppelrolle zu. Zum einen ist sie Anbieterin sozialer Dienstleistungen innerhalb des Sozialstaates. Als Partnerin staatlicher Stellen bietet sie soziale Hilfeleistungen für Bedürftige an und wird über Geldleistungen öffentlicher Haushalte oder der Sozialversicherungsträger finanziert.¹⁰⁵³ Innerhalb dieses Systems des Sozialstaates wirkt Diakonie direkt mit an der Gewährung sozialer Menschenrechte. Sie weiß sich einig mit der Ausrichtung staatlichen Handelns an der Menschenwürde.¹⁰⁵⁴ Diese Einigkeit geht allerdings nur soweit, wie staatliches Handeln dieser Ausrichtung an der Menschenwürde treu bleibt und die Menschenrechte geachtet werden. Diakonie darf deshalb in ihrer Wachsamkeit und ihrem Auftrag gegenüber

¹⁰⁵¹ Vgl. Diakonisches Werk der EKD 1997, II: "Diakonisches Handeln fragt nicht nur nach dem, was der Mensch braucht, sondern auch nach dem, was er will."

¹⁰⁵² S.o., Kap. 2 dieser Arbeit.

¹⁰⁵³ In der Beschreibung diakonischer Arbeit als sozialer Dienstleistung deutet sich ein Paradigmenwechsel weg vom Subsidiaritätsprinzip hin zu einer marktförmigen Betrachtungsweise an. In diesem Kontext kann darauf nicht näher eingegangen werden, vgl. dazu z.B. Degen 1994; Starnitzke 1996.

¹⁰⁵⁴ S.o., Kap. 8.3.1 dieser Arbeit.

Verletzungen sozialer Menschenrechte nicht nachlassen.¹⁰⁵⁵ Wie die vorliegende Untersuchung am Beispiel des Rechts auf Wohnen gezeigt hat, garantiert die sozialstaatliche Verfaßtheit Deutschlands nicht automatisch die Gewährung sozialer Menschenrechte, sondern nimmt in manchen Bereichen deren Verletzung zumindest stillschweigend in Kauf. Angesichts solcher Verletzung sozialer Rechte darf sich Diakonie nicht mit der Rolle als Anbieterin sozialer Dienstleistungen bescheiden. Sie würde so zu einer reinen Erfüllungsgehilfin staatlicher Stellen werden, in ihrem Handeln abhängig von staatlichen Ziel- und Ausführungsbestimmungen. Will sie ihrem eigenen Auftrag gerecht werden, der Sorge um die Menschenwürde jedes einzelnen, muß sie immer wieder auf die Neuausrichtung der Prinzipien sozialer Hilfsangebote an den sozialen Menschenrechten drängen und sozialstaatliche Konzeptionen kritisch hinterfragen. Das bedingt die aktive Mitwirkung der Diakonie an der Planung und Ausgestaltung des sozialstaatlichen Hilfesystems, aber auch, daß Diakonie in bestimmten Fällen von sich aus aktiv werden muß, auch ohne daß eine Finanzierung ihrer Arbeit durch das Sozialsystem sichergestellt ist.

Gerade das Bestehen von Armut innerhalb eines Sozialstaates deutet dabei auf strukturelle Defizite, die ohne die Veränderung rechtlicher und meist auch gesamtgesellschaftlicher Strukturen kaum zu überwinden sein werden. Der Einsatz der Diakonie für die Menschenwürde jedes einzelnen muß deshalb immer über die konkrete Verletzung eines Menschenrechts hinaus die Perspektive der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse hin auf eine dauerhafte Gewährung der Menschenrechte insgesamt im Blick haben. Ein allein auf die Behebung spezieller Mangelsituationen abzielendes diakonisches Handeln ist defizitär: "Es ist ... nicht möglich, daß sich die Diakonie in spezialisierter Sorge sozialarbeiterisch den Armen und Schwachen verpflichtet weiß, daß sie im fachlichen Ghetto sozialstrukturell bedingte Mangelsituationen zu mildern bemüht ist. Daß Diakonie immer auch zu einem Teil diese begrenzte Dienstleistung zu erbringen gefordert ist und damit in eine oberflächliche Betreuungsdiakonie abzudriften in der Gefahr steht, ist wahr. Sie darf aber die Problematisierung, ja mehr noch: die Skandalisierung unserer Wirtschaftsordnung, die zu einer immer schärferen Herausbildung von massenhaften Armutsverhältnissen einerseits und einem Leben in Reichtum für immer weniger Menschen andererseits führt, nicht schuldig bleiben. Die konkrete Option für Arme und Schwache schließt ein, daß wir auf eine neue Gerechtigkeit für das Ganze drängen. Aus Gründen, die in unserem eigenen diakoniepolitischen Ansatz liegen,

¹⁰⁵⁵ Vgl. Pfisterer 1997, 269.

können wir uns nicht damit abfinden, daß wachsende Armut zu den angeblich unvermeidlichen Modernisierungskosten zu rechnen ist."¹⁰⁵⁶

13.2 Diakonisches Handeln angesichts von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

Das Feld der Hilfen für Menschen, die von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit betroffen sind, ist ein etabliertes Arbeitsfeld der institutionalisierten Diakonie. Insbesondere die großen diakonischen Einrichtungen wie z.B. die Bodelschwingschen Anstalten in Bethel, die Karlshöhe in Ludwigsburg oder auch Hephata in Treysa haben seit langer Zeit einen Zweig für die Arbeit mit Wohnungslosen. An die gleiche Zielgruppe richten sich viele direkte diakonische Aktivitäten von Kirchengemeinden. Auf der Ebene der Kirchengemeinden und Kirchenkreise werden Suppenküchen, Wärmestuben, Kleiderkammern etc. für auf der Straße lebende Menschen angeboten, Kirchenglieder engagieren sich ehrenamtlich z.B. in Tagesanlaufstellen für dieses Klientel und nicht zuletzt sind Pastorate oftmals eine Anlaufadresse für wohnsitzlose Menschen. Eine Vielzahl freier Träger der institutionellen Diakonie bildet das Rückgrat der Hilfen für Wohnungslose.

Ein übergreifendes Konzept oder auch nur eine gemeinsame Zielbeschreibung der diakonischen Hilfsangebote für Menschen in Wohnungsnot auf der Ebene des Diakonischen Werkes der EKD fehlt allerdings bisher. Vielerorts scheinen sich die diakonischen Einrichtungen und Hilfsangebote je nach dem kommunalen oder überörtlichen Bedarf in die von staatlicher Seite vorgegebenen Strukturen eingeordnet zu haben oder wurden die Angebote aufgrund bilateraler Verhandlungen zwischen lokalen Behörden und Trägern von Einrichtungen eingerichtet. Oft wirkte auch persönliche Betroffenheit als Initiator diakonischer Hilfeleistungen, ohne daß auf deren Einbindung in eine Gesamtkonzeption geachtet wurde. Ein politisches Konzept auf Bundesebene liegt bisher nur auf dem Gebiet der Wohnungspolitik vor.¹⁰⁵⁷ Ebenso fehlt bisher eine theoretische Aufarbeitung der diakonischen Arbeit auf dem Feld der Wohnungslosenhilfe. Während die Problem- und Arbeitsfelder z.B. von Krankheit, Alter und Sucht in fast

¹⁰⁵⁶ Degen 1998, 76f.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Diakonisches Werk 1995. Anders im Bereich der katholischen Kirche, wo die Caritas Grundsätze der Arbeit mit Wohnungslosen verabschiedet hat, vgl. Deutscher Caritasverband 1995.

jedem Lehrbuch der Diakonik thematisiert werden, fehlt das der Wohnungslosenhilfe fast durchgängig.¹⁰⁵⁸

Eine theoretische Grundlegung der diakonischen Arbeit auf dem Feld der Wohnungslosenhilfe kann und soll im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Die vorhandenen Einrichtungen und Formen der Arbeit mit Wohnungsnotfällen sind so vielfältig, daß nur eine eigenständige Untersuchung dieses Arbeitsfeldes solch eine Aufgabe in angemessener Form zu leisten imstande wäre. Wohl aber soll die Position der diakonischen Einrichtungen und des diakonischen Engagements im Rahmen der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Konzeption des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle bestimmt werden. Diesen strukturellen Überlegungen müssen inhaltliche Präzisierungen an die Seite gestellt werden. Deshalb sollen aus der Orientierung der Diakonie an der Menschenwürde und den sozialen Menschenrechten Leitlinien für die Diakonie im Bereich der Wohnungslosenhilfe formuliert werden.

13.2.1 Diakonisches Handeln innerhalb einer Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit

Eine effektive Konzeption zur Überwindung von Wohnungslosigkeit muß die Bereiche der Prävention von Wohnungslosigkeit, Hilfen zur Überwindung akuter Wohnungslosigkeit und geeignete Maßnahmen der Wohnungspolitik berücksichtigen.¹⁰⁵⁹ Diakonisches Handeln konzentriert sich allerdings oft, ebenso wie das Handeln anderer freier Träger, auf die Wohnungslosenhilfe. Dabei werden zumeist Hilfen zur Überwindung bzw. Bewältigung der Situation von akuter Wohnungslosigkeit angeboten, insbesondere Hilfen für die Teilgruppe der alleinstehenden Wohnungslosen.¹⁰⁶⁰ Hilfen für Familien bzw. Mehrpersonenhaushalte werden in deutlich geringerem Maße angeboten, Hilfen zur Prävention von Wohnungslosigkeit fehlen oftmals völlig bzw. werden staatlichen Stellen und Institutionen überlassen. Diakonische Hilfsangebote sind so eng in das sozialstaatliche System eingebunden und von den Rahmenbedingungen abhängig, die durch dieses Hilfesystem gesetzt werden. "Mit dieser Beschränkung ist die Tragfähigkeit der Konzepte der freien Träger in hohem Maße abhängig von dem staatlichen Umgang mit Wohnungsnot und der Prävention von Wohnungsverlusten. Eine Einflußnahme der freien Träger auf den Zuständigkeitsbereich

¹⁰⁵⁸ Vgl. z.B. Turre 1991 u. Kohler 1995.

¹⁰⁵⁹ S.o., Kap. 11 dieser Arbeit.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Ruhstrat 1995a, 88.

staatlichen Handelns findet in der Regel nicht statt."¹⁰⁶¹ Diese fehlenden Aktivitäten der Diakonie auf dem Gebiet der Prävention muß als ein echter Mangel der Konzeption der Hilfen zur Überwindung der Wohnungslosigkeit angesehen werden.

Sind diakonische Aktivitäten im Bereich der Prävention kaum vorhanden, hat dagegen auf dem Sektor der Verbindung von Wohnungslosenhilfe und Wohnungsmarkt ein Prozeß des Umdenkens eingesetzt. Im letzten Jahrzehnt setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß Hilfen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit auf ein ausreichendes Angebot an menschenwürdigem Wohnraum angewiesen sind.¹⁰⁶² Ohne die Möglichkeiten der Reintegration in den Wohnungsmarkt greift ein Großteil der diakonischen Bemühungen zu kurz. Aus dem Ziel der Überwindung der Wohnungslosigkeit wird ohne ausreichende Realisierungsmöglichkeiten nur die Stabilisierung der Lebenslage wohnungsloser Menschen. Daraus hervorgegangen sind einerseits politische Forderungen nach dem Ausbau eines zielgerichteten sozialen Wohnungsbaus.¹⁰⁶³ Diese Forderungen gehen einher mit der Erkenntnis, daß die Diakonie sich stärker als bisher mit der Wohnungsbaupolitik auseinandersetzen und ihr wohnungspolitisches Engagement verstärken muß.¹⁰⁶⁴ Andererseits haben es Kirche und Diakonie nicht bei Forderungen an den Staat belassen, sondern sind auch selbst aktiv geworden durch den Einsatz finanzieller und anderer Ressourcen zur Bereitstellung menschenwürdigen Wohnraumes für akut von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen.¹⁰⁶⁵ Darüber hinaus wurden an manchen Orten Initiativen zur Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen am Wohnungsmarkt gegründet. Dabei wird vor allem versucht, zusätzlichen Wohnraum für die Versorgung von Wohnungsnotfällen zu erschließen. Private Vermieterinnen und Vermieter, aber auch z.B. Kirchengemeinden sollen zur Vermietung ihres Wohnraumes an Haushalte bewegt werden, die normalerweise vom Wohnungsmarkt ausgegrenzt werden. Insbesondere kann dabei die Möglichkeit genutzt werden, Wohnraum direkt durch solche Initiativen anzumieten und dann an Bedürftige weiterzugeben, z.T. werden auch

¹⁰⁶¹ Ebd.

¹⁰⁶² Vgl. Loschen 1992, 57.

¹⁰⁶³ Vgl. Diakonisches Werk der EKD 1995.

¹⁰⁶⁴ Vgl. Ebd., 6.

¹⁰⁶⁵ Vgl. Ebd., 7, sowie zu Aktivitäten und Modellen der Wohnraumbeschaffung Diakonisches Werk der EKD o.J. (1995).

Mietgarantien gestellt sowie eine sozialarbeiterische Betreuung vermittelt.¹⁰⁶⁶

Eine Renaissance haben in den letzten Jahren diakonische Initiativen zur Linderung der Notlagen von auf der Straße lebenden Menschen erlebt. Hier sind, vor allem in den großen Städten und unabhängig vom Sozialhilfesystem, Suppenküchen, Kleiderkammern, Wärmestuben etc. entstanden. So positiv die sich darin ausdrückende Welle der Hilfsbereitschaft ist, so trägt dieses an die Almosenverteilung des letzten Jahrhunderts erinnernde System einige Problematiken mit sich.¹⁰⁶⁷ So ist diese Hilfgewährung von allen rechtlichen Ansprüchen losgelöst, und die Struktur der Hilfsgüterverteilung unabhängig vom sozialstaatlichen Hilfesystem. Darin entsteht vor allem die Gefahr, daß rechtlich garantierte Hilfen für Wohnungslose ausgehöhlt oder ersetzt werden könnten. Auch Leistungsverweigerung rechtsstaatlich garantierter Hilfen mit Hinweis auf Leistungen des Almosenhilfesystems ist eine reale Bedrohung, die mit wachsendem Kostendruck der Sozialhilfeträger zunehmen könnte.¹⁰⁶⁸ Natürlich darf diese Form der Hilfgewährung angesichts des Elends vieler Menschen, die auf der Straße leben, nicht diskreditiert werden. Sie kann durchaus als Ergänzung staatlich garantierter Hilfen verstanden werden, die gerade denen zugute kommt, die nicht auf staatliche Hilfen zurückgreifen wollen oder können. Und sie kann soziale Freiräume jenseits rechtlicher Regelungen bereitstellen. Sie darf allerdings nicht die Funktion haben, rechtsstaatlich garantierte Hilfgewährung zu ersetzen.

Gerade wegen der problematischen Entwicklungen ist es dringend geboten, daß Diakonie (in Verbindung mit anderen freien Trägern der Wohnungslosenhilfe) politischen Druck zur Aufrechterhaltung und zum notwendigen Ausbau des Hilfesystems ausübt. Diakonie sollte dabei keine Parallelstrukturen aufbauen, sondern an der Gewährleistung der Hilfen innerhalb des Sozialhilfesystems mitwirken. Dies sollte, im Sinne der vorgeschlagenen Reform des Hilfesystems, durch die Einbindung der Diakonie in das Konzept der integrierten Fachstellen zur Wohnungssicherung gesche-

¹⁰⁶⁶ Vgl. als Beispiel einer solchen Initiative: Christen und Wohnungsnot 1994.

¹⁰⁶⁷ Vgl. dazu Ruhstrat 1995 (a), 91.

¹⁰⁶⁸ Vgl. ebd.: "Wenn, ... in einigen Städten die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe von einigen Wohnungslosen wegen der Aussichtslosigkeit einer Unterstützung ihrer Bemühungen um die Normalisierung ihrer Lebenslage nicht mehr aufgesucht werden, dann ist zu vermuten, daß zumindest ein Teil dieser Wohnungslosen sich bereits nur noch des Systems der Almosenverteilung bedient."

hen.¹⁰⁶⁹ Wenn diese integrierten Fachstellen wirklich umfassende Beratungs- und Hilfsangebote für Wohnungsnotfälle bereitstellen und die bisher zersplitterten Zuständigkeiten wirkungsvoll zusammenfassen sollen, dann darf es bei der Einbeziehung von Diakonie und anderer freier Träger nicht zu einer erneuten Fragmentierung des Hilfesystems in Vermittler und Anbieter von Leistungen kommen. Besonders bei der Erarbeitung der Umsetzung der Konzeption, aber auch bei deren Anpassung an weitere Entwicklungen, ist die Diakonie einzubeziehen bzw. muß ihre Beteiligung an diesen Prozessen einfordern.¹⁰⁷⁰ Ein Modell für solch eine Mitwirkung könnte die "Kommunale Arbeitsgemeinschaft »Soziale Wohn- und Obdachlosenhilfe«" sein, die im Modellprojekt im hessischen Wetteraukreis erprobt wurde.¹⁰⁷¹

Darüber hinaus könnte Diakonie Modellprojekte zur Hilfestellung besonders bedürftiger Gruppen entwickeln und erproben. Sie kann dies normalerweise schneller als der in hohem Maße von rechtlichen Vorgaben und finanziellen Restriktionen abhängige staatliche Bereich der Hilfestellung.¹⁰⁷² Diakonie sollte aber darauf drängen, daß erprobte, sinnvolle und notwendige Modellprojekte nach einiger Zeit in das System der staatlichen Finanzierung überführt und in das Hilfesystem integriert werden, damit weder Parallelstrukturen sozialstaatlicher und diakonischer Hilfeleistungen aufgebaut noch Kommunen, Länder und Bund aus ihrer Pflicht zur Gewährung für die Wahrung der Menschenrechte notwendiger Hilfen entlassen werden. Sie übernimmt so die Funktion, als Lobby zu dienen für die Interessen von Wohnungslosen und anderen Menschen, die von der Wohnungsnot betroffen sind. Ihnen bietet sie eine Stimme für ihre Forderungen und versucht auf diese Weise, politischen Druck für deren Interessen aufzubauen.

¹⁰⁶⁹ S.o., Kap. 11 dieser Arbeit.

¹⁰⁷⁰ So schlägt schon das Konzept des Deutschen Städtetages die Kooperation freier und kommunaler Wohlfahrtspflege bei der Gesamtplanung vor, vgl. Deutscher Städtetag 1987, 17.

¹⁰⁷¹ Vgl. Thies/Kummer 1995, 27-29, 41-44 u. Anhang 4.

¹⁰⁷² Turre 1991, 123f, erinnert daran, "daß die Diakonie immer dort einsetzte, wo anderen Einsicht, Mittel und Qualifikation fehlten. Es ist dabei gar nicht immer an neue Arbeitsgebiete zu denken. Vielmehr wird an Übersehenes und Vergessenes wieder und weiter zu erinnern sein: daß der von der Not Betroffene die Art der Hilfe für ihn mitbestimmen muß, daß wirklich dem ganzen Menschen umfassend geholfen wird, daß über die gesetzlich geforderten Leistungen hinaus auch dort geholfen wird, wo es noch keine gesetzliche Verpflichtung dazu gibt."

Der Beitrag der Diakonie für das Hilfesystem besteht außerdem in der Orientierung der Diakonie am christlichen Menschenbild und, damit verbunden, an der Menschenwürde jedes einzelnen Menschen im Hilfesystem. Nicht nur die Menschen, die der Hilfe bedürfen, sondern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hilfesystem werden aus dieser Perspektive betrachtet und das diakonische Handeln danach ausgerichtet. Diese Perspektive immer wieder in das Hilfesystem einzubringen, sollte besonderer Beitrag der Diakonie sein. Die folgenden Leitlinien diakonischen Handelns sollen dies verdeutlichen.

13.2.2 Leitlinien für diakonisches Handeln auf den Problemfeldern Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

Das Diakonische Werk der EKD hat im vergangenen Jahr die Ergebnisse eines Leitbildprozesses als "Leitbild Diakonie" veröffentlicht.¹⁰⁷³ Für das spezielle Arbeitsgebiet der Wohnungslosenhilfe hat auf katholischer Seite die Caritas "Perspektiven der Wohnungslosenhilfe – Grundzüge einer am Menschen orientierten Wohnungslosenhilfe" veröffentlicht.¹⁰⁷⁴ Auf evangelischer Seite existiert für diesen Bereich nichts vergleichbares. Natürlich kann es nicht Aufgabe einer Dissertation sein, einen Leitbildprozeß zu initiieren, geschweige denn, mögliche Ergebnisse eines solchen vorwegzunehmen. Es soll aber an dieser Stelle versucht werden, Leitlinien für diakonisches Handeln auf diesem Arbeitsgebiet zu formulieren, welche die Ergebnisse der theoretischen Reflexion über das »Recht auf Wohnen« aufnehmen. Daß die folgenden Leitsätze, um in die Praxis des diakonischen Handelns einfließen zu können, in einen Diskussionsprozeß mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Menschen, an die sich das Helfehandeln der Diakonie wendet, eingebracht werden müßten, ist selbstverständlich.

- Diakonie nimmt jeden einzelnen Menschen wahr und sieht in ihm, in jedem Mann und jeder Frau, ein geliebtes Geschöpf Gottes. Jedem dieser Menschen ist von Gott eine besondere Würde verliehen worden.
- Diakonie achtet deshalb die Würde jedes einzelnen Menschen, mit dem sie zu tun hat. Dies gilt sowohl für Hilfesuchende, als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den diakonischen Einrichtungen.
- Hilfen, die von der Diakonie angeboten werden, müssen die Würde derjenigen achten, denen sie zugute kommen sollen. Diakonie hat dabei

¹⁰⁷³ Diakonisches Werk der EKD 1997.

¹⁰⁷⁴ Deutscher Caritasverband 1995.

immer den ganzen Menschen im Blick, weil die Reduzierung des Menschen auf einzelne Aspekte ebenfalls dessen Würde mißachten würde.

- Diakonisches Hilfehandeln soll dazu beitragen, allen Menschen die Führung eines menschenwürdigen und selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen. Hilfen sollen deshalb die Selbsthilfe jedes einzelnen ermöglichen und nicht in neue Abhängigkeiten führen.
- Diakonie tritt besonders für die Menschen ein, deren Würde mißachtet wird. Diakonie sieht es deshalb als Teil ihres Auftrages an, Menschen zu helfen, die wohnungslos sind, ihre Wohnung verloren haben, von Wohnungsverlust bedroht sind oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Sie betrachtet das Verfügbarsein von eigenem Wohnraum als Menschenrecht jedes einzelnen Menschen.
- Diakonie setzt sich ein für die Schaffung von ausreichendem und menschenwürdigem Wohnraum. Sie fordert und unterstützt den Bau, den Erhalt und die Verfügbarmachung von menschenwürdigem Wohnraum gerade für Menschen, deren Wohnungsversorgung am Wohnungsmarkt nicht ausreichend gewährleistet ist.
- Diakonie setzt sich ein für einen hohen rechtlichen Schutz des Wohnraumes. Insbesondere müssen das Recht auf Eigentum des Wohnungsbesitzers und das Recht auf angemessenen Wohnraum der Wohnungsmieter und -mieterinnen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Das Recht am Eigentum muß seine Grenze finden, wenn durch dessen Ausübung soziale Notlagen entstehen und dadurch Menschenrechte verletzt werden.
- Diakonie setzt sich ein für geeignete Maßnahmen, die Wohnungsverluste verhindern sollen. Sie bietet Beratung für Menschen an, denen Wohnungsverlust droht, und hilft nach ihren Möglichkeiten bei der Verhinderung dieser Wohnungsverluste oder bei der Suche nach geeigneten Ersatzlösungen.
- Menschen, die ihre Wohnung verloren haben und nicht über angemessenen und menschenwürdigen Wohnraum verfügen, brauchen die besondere Zuwendung der Diakonie. Diakonie setzt sich ein für die Verwirklichung ihres Rechts auf angemessenen Wohnraum.
- Diakonie richtet sich bei ihrem Hilfehandeln nach den Wünschen und Interessen der Hilfesuchenden. Sie lehnt jede Art von Zwangsmaßnahmen und Disziplinierungsversuche gegen Menschen in Wohnungsnot ab und unterstützt sie bei der Verwirklichung ihrer Rechte.

- Diakonie bezieht wohnungslose und von der Wohnungsnot betroffene Menschen in die Planung, Gestaltung und Umsetzung diakonischen Handelns mit ein. Sie weiß, daß die Nichteinbeziehung eine Mißachtung der Würde der Betroffenen ist, und versucht statt dessen auf diese Weise ein Gegengewicht gegen gesellschaftliche Ausgrenzungsprozesse herzustellen.
- Diakonie bietet individuelle Hilfen für Menschen an, die durch die längere Dauer ihrer Wohnungslosigkeit Schwierigkeiten bei der Bewältigung ihres Lebens haben und nur schwer wieder in die Gesellschaft integrierbar sind. Sie entwickelt individuelle und den Möglichkeiten und Wünschen der Betroffenen entsprechende Lösungen für deren langfristige Versorgung mit angemessenem Wohnraum.
- Diakonie versteht sich bei ihrer Hilfeleistung als kritische Partnerin des Sozialstaates. Sie weiß sich einig mit dem erklärten Ziel der Sozialgesetzgebung, den Hilfebedürftigen die selbständige Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen. Sie ist jedoch kritisch gegenüber Tendenzen in der Hilfestellung, die festgeschriebene Rechte der Hilfesuchenden verletzen und diese diskriminieren. Sie bietet sich in diesen Fällen als Anwältin der Betroffenen gegenüber dem Sozialstaat an.
- Diakonie weiß um ihre Vorbildfunktion bei der Arbeit mit und für Menschen in Wohnungsnot. Sie weiß, daß Kirche und Diakonie in der Öffentlichkeit und bei den Betroffenen an ihrem Handeln gemessen werden. Sie ist jederzeit bereit, öffentlich Rechenschaft über ihr Handeln und ihre diakonische Motivation abzugeben.
- Diakonie sucht in Kirche und Gesellschaft den Gedanken der Solidarität zu stärken und wendet sich gegen einen von Einsparbemühungen geprägten Abbau von sozialen Rechten und Leistungen. Sie betont die Verantwortung jeder und jedes einzelnen sowie der ganzen Gesellschaft für die Wahrung und Gewährung der Menschenrechte.

Anhang

Abkürzungen

Die verwendeten Abkürzungen richten sich in der Regel nach Siegfried M. Schwertner (Hg.): Internationales Abkürzungsverzeichnis für Theologie und Grenzgebiete, Berlin/New York, 2. Aufl. 1992. Darüber hinaus wurden folgende Abkürzungen verwendet:

AEM	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948
AfA	Absetzung für Abschreibung
AFWoG	Gesetz über den Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (in der Fassung vom 19. August 1994)
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (in der Fassung vom 21. Februar 1996)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMFuS	Bundesministerium für Familie und Senioren
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BSHG	Bundessozialhilfegesetz (in der Fassung vom 23. Juli 1996)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DFV	Deutscher Familienverband
DST	Deutscher Städtetag
DVO	Durchführungsverordnung
EAF	Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950)
ESC	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961
EStG	Einkommenssteuergesetz
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (in der Fassung vom 3. November 1995)

GH	Gefährdetenhilfe; Zeitschrift der BAG Wohnungslosigkeit (vormals BAG Nichtseßhaftenhilfe)
Kap.	Kapitel
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LVerf	Landesverfassung
MiethöheG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe (in der Fassung vom 15. Dezember 1995)
MRVerbessG	Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (in der Fassung vom 10. Juni 1994)
Rdnr.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNO	United Nations Organisation
URL	Uniform Ressource Location (Quellennachweis elektronischer Dokumente, insbes. im Internet)
WiStG	Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts (Wirtschaftsstrafgesetz, in der Fassung vom 21. Juli 1993)
WoBindG	Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – in der Fassung vom 19. August 1994)
WoGG	Wohngeldgesetz (in der Fassung vom 1. Februar 1993)
WohnGB	Wohnungsgesetzbuch (Entwurf vom 26. Juni 1997)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zit. n.	zitiert nach.
II. WoBauG	Zweites Wohnungsbaugesetz (in der Fassung vom 5. Oktober 1994)

Literaturverzeichnis

Abendroth, Wolfgang: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1964); in: Forsthoff 1968, 114-144.

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2. Aufl. 1994.

Almeida, Rogério Cunha de: Art. »Armut B. Aus der Sicht der Theologie der Befreiung«; in: Eicher, Peter (Hg.): Neues Handbuch theologischer Grundbegriffe, Bd. I, München: Kösel 2. Aufl. 1992, 78-102.

Autorengruppe: Wie Armut entsteht und Armutsverhalten hergestellt wird. Denkschrift und Materialien zum UNO-Jahr für Menschen in Wohnungsnot, Bremen 1987.

BAG der überörtlichen Träger der Sozialhilfe: Rahmenempfehlungen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe zur Gestaltung der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose, beschlossen von der Mitgliederversammlung am 27.10.1995; in: wohnungslos 4/ 1995, 161-164.

BAG Wohnungslosenhilfe: Recht auf Wohnraum. Eingabe der BAG Wohnungslosenhilfe an die Verfassungskommission des Deutschen Bundestages; in: GH 2/ 1992, 44.

BAG Wohnungslosenhilfe: Wohnungslosigkeit – Obdachlosigkeit und Wohnungsnotfälle in der Bundesrepublik Deutschland und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung; in: GH 3/ 1994, 116-120.

BAG Wohnungslosenhilfe: Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der §§ 18 ff. BSHG. Stellungnahme der BAG Wohnungslosenhilfe; in: GH 3/ 1994 (a), 120-121.

BAG Wohnungslosenhilfe: Pressemitteilung vom 5.12.1996; in: wohnungslos 4/ 1996, 167.

BAG Wohnungslosenhilfe: Wege aus dem Ghetto. In der Krise des Sozialstaates muß sich die Wohnungslosenhilfe neu orientieren, Pressemitteilung der BAG Wohnungslosenhilfe zur Bundestagung 1997; in: wohnungslos 4/ 1997, 174-175.

BAG Wohnungslosenhilfe; BAG Soziale Brennpunkte: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Wohnungsgesetzbuches, 27.05.1997; in: wohnungslos 2/ 1997, 88-89.

Baltes, Joachim: Wohnsituation in den neuen Bundesländern; in: LBS-Initiative Junge Familie 1994, 77-84.

Bartholmai, Bernd; Manfred Melzer: Wohnungsbau in der DDR. Probleme und Perspektiven; in: Ude 1990, 241-256.

Baur, Jörg: Versuch einer systematisch-theologischen Orientierung; in: Ders. (Hg.): Zum Thema Menschenrechte. Theologische Versuche und Entwürfe, Stuttgart: Calwer 1977, 97-108.

Becker, Jürgen: Paulus. Der Apostel der Völker, Tübingen: Mohr 1989.

Becker, Jürgen: Jesus von Nazareth, Berlin/New York: de Gruyter 1996.

Becker, Ruth: Wohnungspolitik aus feministischer Sicht; in: GH 4/ 1993, 131-135.

Behnken, Renate: Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik. Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, [INIFES 4], Berlin: Duncker und Humblot 1982.

Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg; Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (Hg.): Obdachlose, "auf der Straße" lebende Menschen in Hamburg. Ergebnisse einer im Februar und März 1996 durchgeführten quantitativen Erhebung, Hamburg 1996.

Beine, Theodor W.: Wohnungspolitik. Wohnbedürfnisse – Wohnstatistik – Wohnungsmarkt – Wohnungsbau, Wochenschau für politische Erziehung, Sozial- und Gemeinschaftskunde. Sekundarstufe II, Heft 6/ 1983.

Benda, Ernst; Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin/New York: de Gruyter 2. Aufl. 1994.

Benda, Ernst: Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht; in: Ders. u.a. 1994, 161-190. (1994 (b))

Benda, Ernst: Der soziale Rechtsstaat; in: Ders. u.a. 1994, 719-797. (1994 (c))

Berger-Thimme, Dorothea: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873-1918), Frankfurt a.M.: Lang 1976.

Bielefeldt, Heiner; Volkmar Deile; Bernd Thomsen (Hg.): amnesty international. Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt a.M.: Fischer 1993.

Blank, Josef: Gottes Recht will des Menschen Leben. Zum Problem der Menschenrechte im Neuen Testament; in: Concilium 15. 1979, 213-218.

BMBau; BMFuS (Hg.): Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994.

BMBau: Wohnungswesen. Lage des Wohnungsmarktes; in: Broschüren "Online": Jahresbericht der Bundesregierung 1995, [URL: <http://www.bundesregierung.de/bin/lay/inland/bpa/bro/jahrb95/00001111.html>], 1996.

BMFSFJ (Hg.): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, erstellt v. Heribert Engstler, Bonn 1997.

BMFuS (Hg.): Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, [Schriftenreihe des BMFuS 5.1] Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1992 (a).

BMFuS (Hg.): Ausgangspunkte und Handlungsrahmen für eine örtliche und regionale Familienpolitik. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, [Schriftenreihe des BMFuS 5.2] Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1992 (b).

BMJFG (Hg.): Familie und Wohnen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG, [Schriftenreihe des BMJFG, 20], Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1975.

Bock, Thomas u. Hildegard Weigand (Hg.): Handwerksbuch Psychiatrie, Bonn: Psychiatrie-Verl. 1991.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang; Robert Spaemann (Hg.): Menschenrechte und Menschenwürde. Historische Voraussetzungen – säkulare Gestalt – christliches Verständnis, Stuttgart 1987.

Boehle, Thomas: Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Art. 6 Mietrechtsverbesserungsgesetz), Stuttgart u.a.: Boorberg 1988.

- Boehle, Thomas:** Zweckentfremdung von Wohnraum. Kommentar zu Art. 6 Mietrechtsverbesserungsgesetz und zu den entsprechenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Länder, Stuttgart u.a.: Boorberg 1994.
- Bogumil, Jörg; Eberhard Schwinger:** Wohnhilfen für junge Volljährige; in: wohnungslos 1/ 1995, 5-7.
- Braulik, Georg:** Das Deuteronomium und die Menschenrechte; in: Ders.: Studien zur Theologie des Deuteronomiums, [Stuttgarter biblische Aufsatzbände; 2], Stuttgart 1988, 301-323.
- Brecht, Martin:** Martin Luther. Sein Weg zur Reformation 1483-1521, Stuttgart: Calwer 1981.
- Brelie, Jutta Braun-von der:** Ergebnisse der Abschlußdiskussion; in: Reis/ Brelie 1994, 17-20.
- Brieskorn, Norbert:** Menschenrechte. Eine historisch-philosophische Grundlegung, [Kon-Texte 2], Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1997.
- Brill, Karl-Ernst:** Grundrecht Wohnen. »Ein Bett ist keine Wohnung«; in: Bock/Weigand 1991, 100-132.
- Brixius, Diana:** Verhinderung von Wohnungsverlusten bei Frauen; in: wohnungslos 4/ 1995, 138-142.
- Brumlik, Micha; Hauke Brunkhorst:** Vorwort; in: dies. (Hg.): Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.: Fischer 1993, 9-15.
- Buchheit, Roland:** Soziale Wohnungspolitik? Sozialstaat und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik, Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publ. 1984.
- Bultmann, Rudolf:** Theologie des Neuen Testaments, [UTB 630], Tübingen: Mohr 9. Aufl. 1984.
- Bundesregierung:** Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts; Bundestags-Drucksache 13/2440 v. 27.09. 1995 (a).
- Bundesregierung:** Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht); Bundestags-Drucksache 13/2230 v. 01.09. 1995.
- Bundesregierung:** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Achim Großmann, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Ludwig Eich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (Drucksache 13/2506) – Steuerliche Aspekte der Wohnungsbauförderung; Bundestags-Drucksache 13/3446 v. 09.01. 1996.
- Bündnis 90/Die Grünen:** Für die Reform des sozialen Wohnungsbaus und eine neue Wohnungsgemeinwirtschaft, Antrag der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 13/7710 vom 16.05. 1997 (a).
- Bündnis 90/Die Grünen:** Reform des steuerlich geförderten Mietwohnungsbaus, Antrag der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 13/7790 vom 03.06. 1997 (b).
- Bungarten, Pia; Ute Koczy (Hg.):** Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Bonn: Dietz 1996.

Busch-Geertsema, Volker: Wohnungslosigkeit als "Charakterschwäche". Zur wissenschaftlichen Verarbeitung eines sozialen Problems; in: Autorengruppe 1987, 11-52.

Busch-Geertsema, Volker: Normal Wohnen ist nicht nur besser, es ist auch billiger. Vergleich der Unterbringungskosten von Wohnungslosen in Einrichtungen und Sonderwohnformen mit den Kosten ihrer Versorgung in normalem Wohnraum, Gutachten im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Bremischen Bürgerschaft, Bremen 1997.

Busch-Geertsema, Volker; Ekke-Ulf Ruhstrat: Prävention von Wohnungslosigkeit: Rechtliche Rahmenbedingungen und Reformvorschläge; in: wohnungslos 4/ 1995, 125-132.

Busch-Geertsema, Volker; Ekke-Ulf Ruhstrat: Wohnungsbauprojekte freier Träger und das Forschungsfeld "Dauerhafte Wohnungsversorgung für Obdachlose"; in: wohnungslos 1/ 1997 (a), 45-48.

Busch-Geertsema, Volker; Ekke-Ulf Ruhstrat: Wohnungsnotfallstatistik und Bundessozialhilfestatistik; in: wohnungslos 2/ 1997 (b), 75-79.

Busch-Geertsema, Volker; Ekke-Ulf Ruhstrat: Im Osten nichts Neues? Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung in Sachsen Anhalt; in: wohnungslos 4/ 1997 (c), 154-161.

Christen und Wohnungsnot. Kirchliche Initiative zur Linderung der Wohnungsnot e.V.: Menschenwürdig wohnen. Eine Information für Gemeinden und Institutionen, Haus- und Wohnungseigentümer, Marburg: Eigendruck 1994.

Cranston, Maurice: Kann es soziale und wirtschaftliche Menschenrechte geben?; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 224-237.

Crüsemann, Frank: Die Tora. Theologie und Sozialgeschichte des alttestamentlichen Gesetzes, München: Kaiser 1992.

Crüsemann, Frank: Menschenrechte und Tora und das Problem ihrer christlichen Rezeption; in: Kirche und Israel 8. 1993, 119-132.

Crüsemann, Frank: Bewahrung der Freiheit, Gütersloh: Kaiser 1993 (a).

Daiber, Karl-Fritz: Religion in Kirche und Gesellschaft. Theologische und soziologische Studien zur Präsenz von Religion in der gegenwärtigen Kultur, Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1997.

Degen, Johannes: Diakonie im Schatten des Wohlstandes – eine biblische Option für die Armen; in: Götzelmann u.a. 1998, 71-77.

Derleder, Peter: Wohnungslosigkeit im Sozialstaat; in: Ude 1990, 196-225.

Derleder, Peter; John Cecil van Aken: Rechtliche Aspekte und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik. Expertise im Auftrag des BMBau und BMFuS; in: BMBau/BMFuS 1994, 208-243.

Deutscher Caritasverband (Hg.): Unser Standpunkt Nr. 28: Perspektiven der Wohnungslosenhilfe – Grundzüge einer am Menschen orientierten Wohnungslosenhilfe; in: Caritas, Beihefte der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, Heft 2, 1995.

Deutscher Mieterbund: Wohnungsbau 1991 bis 1996 westliche Bundesländer, [URL: http://www.mieterbund.de/frame/politik_wohnungsbau_west_body.html], Mai 1997 (a).

Deutscher Mieterbund: Sozialer Wohnungsbau, [URL: http://www.mieterbund.de/frame/politik_sozialwohnungen_body.html], Mai 1997 (b).

Deutscher Mieterbund: Wohngeld, [URL: http://www.mieterbund.de/frame/politik_wohngeld_body.html], Mai 1997 (c).

Deutscher Mieterbund: Wohngeldbezieher in Westdeutschland, [URL: http://www.mieterbund.de/frame/politik_wohngeld_west_body.html], Mai 1997 (d).

Deutscher Städtetag (Hg.): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise -, [DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 21], Köln: Deutscher Städtetag 1987.

Deutscher Städtetag (Hg.): Mehr Wohnraum – Ein Gebot der Stunde. Wohnungspolitische Sonderkonferenz des Deutschen Städtetages am 28. November 1989 in Köln, [DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E Heft 18], Köln: Deutscher Städtetag 1990.

Deutscher Städtetag (Hg.): Für eine neue Wohnungspolitik, [DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E Heft 23], Köln: Deutscher Städtetag 1995.

Diakonisches Werk der EKD (Hg.): Möglichkeiten und Modelle. Aktivitäten und Beispiele zur Wohnraumbeschaffung für am Wohnungsmarkt Benachteiligte, Stuttgart o.J. (1995).

Diakonisches Werk der EKD (Hg.): Wohnungspolitische Positionen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, [Diakonie-Korrespondenz 3/95], Stuttgart 1995.

Diakonisches Werk der EKD (Hg.): Leitbild Diakonie; Beilage zu: Diakonie, Dezember 1997.

Die Grünen: Konzeption für einen neuen sozialen Mietwohnungsbau. Antrag der Fraktion Die Grünen; in: Bundestags-Drucksache 11/7771 v. 04.09. 1990, 3f.

Dimpker, Susanne: Die Kirchen vor der AIDS-Frage. Kriterien und Perspektiven sexual-ethischer Theorie, Diss. masch. Marburg, 1992.

Dimpker, Susanne (Hg.): Freiräume leben – Ethik gestalten. Studien zu Sozialethik und Sozialpolitik. FS Siegfried Keil, Stuttgart: Quell 1994.

Döring, Dieter; Walter Hanesch; E.-U. Huster (Hg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1990.

Dünner, Alfred; Andreas Sellner: Wohnungsnotfälle vermeiden – Wohnungsbau/Wohnraumbeschaffung für Benachteiligte ermöglichen!; in: wohnungslos 1/ 1995, 14-16.

Eichenbrenner, Ilse: Lebensraum Straße. Sich aufhalten – ohne festen Wohnsitz; in: Bock/Weigand 1991, 86-100.

- Enders-Dragässer, Uta; Brigitte Sellach:** "Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen". Modellvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; in: wohnungslos 3/ 1996, 83-88.
- Ensslin, Joachim:** Die überforderten Umlandgemeinden. Fehlende Instrumente für eine sinnvolle Baulandpolitik; in: Ude 1990, 131-143.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts**, hg. v.d. Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen: Mohr 1952ff.
- Evangelische Akademie Loccum (Hg.):** Wohnungsnot in Deutschland. Städtebaupolitische Tagung, Rehberg-Loccum 1992
- Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF):** Wohnungen für Familien – Wohnungspolitik am Scheideweg? Materialien aus einer Tagung der EAF und der Evangelischen Akademie Rheinland- Westfalen, Münster: Eigenverlag 1982.
- Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF):** Familienpolitisches Programm der neunziger Jahre, Bonn 1991.
- Evers, Jürgen; Ekke-Ulf Ruhstrat:** Abschied von der Eigenständigkeit der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose. Die Integrierte Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit; in: GH 1/ 1993, 1-12.
- Evers, Jürgen; Ekke-Ulf Ruhstrat:** Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfälle in Schleswig-Holstein; in: wohnungslos 1/ 1995, 24-30.
- Evers, Jürgen; Wolfgang Pickert:** Können gesellschaftlich und ökonomisch ausgegrenzte Gruppen über kommunale Wohnungsbestände versorgt werden?; in: GH 1/ 1991, 10-12.
- Expertenkommission Wohnungspolitik:** Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, hg. im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen: Mohr 1995.
- Feldmann, Ursula; Claus Reis:** Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung für einkommensschwache Haushalte. Materialien zur Fachtagung, [Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 38], Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1994.
- Flade, Antje:** Wohnbedürfnisse von Familien; in: LBS-Initiative Junge Familie 1994, 29-39.
- Forsthoff, Eckart (Hg.):** Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, [Wege der Forschung CXIII], Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1968.
- Frankenberg, Günter (Hg.):** Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Fischer 1994.
- Frankenberg, Günter u.a.:** Wohnungslos in Deutschland – Bürger- und Menschenrechte sind unteilbar, [Materialien zur Wohnungslosenhilfe 19], Bielefeld: VSH 1992.
- Franz, Günther:** Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 3. Aufl. 1975.
- Fraser, Nancy; Linda Gordon:** Die Einforderung sozialer Bürgerrechte. Jenseits der Ideologie von Vertrag-kontra-Wohltätigkeit; in: Frankenberg 1994, 185-203 1994.
- Fraunhofer-Informationszentrum Raum u. Bau (Hg.):** Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland, [IRB-Literaturauslese Nr. 2778], Stuttgart: IRB-Verlag 3. Aufl. 1995.

- Gallwas, Hans-Ullrich:** Grundrechte, Frankfurt a.M.: Metzner 1985.
- Galtung, Johan:** Menschenrechte anders gesehen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1994.
- Gemeinsame Verfassungskommission:** Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages, Drucksachen 12/1590, 12/1670 und Beschluß des Bundesrates, Drucksache 741/91, hgg. v. Deutschen Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, [Zur Sache 5/93], Bonn: Dt. Bundestag 1993.
- Gerhard, Ute u.a. (Hg.):** Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht, Frankfurt a.M.: Helmer 1990.
- Gerstenberger, Friedrich:** Alleinstehende Wohnungslose – eine Definition; in: Autorengruppe 1987, 167-183.
- Giesbrecht, Arno:** Wohnungslos – arbeitslos – mittellos. Lebensläufe und aktuelle Situation Nichtseßhafter, Opladen: Leske u. Budrich 1987.
- Glück, Ernst-Walter:** Änderungen in den Bestimmungen des Sozialhilferechts zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit und zur Mietkostenübernahme im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt; in: wohnungslos 4/ 1996, 124-127.
- Gössmann, Elisabeth:** Art. »Gottebenbildlichkeit II. Nach der offiziellen christlichen Tradition und der (weiblichen) Gegentradition; in: WFT 1991, 177-181.
- Götzelmann, Arnd u.a. (Hg.):** Diakonie der Versöhnung. Ethische Reflexion und soziale Arbeit in ökumenischer Verantwortung. FS Theodor Strohm, Stuttgart: Quell 1998.
- Greiff, Rainer; Ilona Mühlich-Klinger; Gisela Schuler-Wallner:** Dauerhafte Wohnungsverorgung von Obdachlosen – wissenschaftliche Begleitung von sieben Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau; in: wohnungslos 4/ 1996, 156-161.
- Großmann, Eckart:** Bundessozialhilfegesetz. Vorschriftensammlung mit einer erläuternden Einführung, bearbeitet von Eckart Großmann, Köln: Deutscher Gemeindeverlag 37. Aufl. 1997.
- Gruber, Andrea:** Menschenrechtspolitik nichtstaatlicher Organisationen; in: Bielefeldt u.a. 1993, 62-74.
- Guggenberger, Bernd u.a. (Hg.):** Eine Verfassung für Deutschland. Manifest – Text – Plädoyers, München: Hanser 1991.
- Gutierrez, Gustavo:** Theologie der Befreiung, Mainz: Grünewald 10. Aufl. 1992.
- Habermas, Jürgen:** Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 3. Aufl. 1993.
- Hanesch, Walter u.a.:** Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek: Rowohlt 1994.
- Hanesch, Walter; Gerhard Pfannendörfer:** Materielle Grundsicherung als Voraussetzung für eine eigenständiges Leben. Praxis und Problematik der Sozialhilfe – Zukunftsmodelle einer adäquaten Sozialen Grundsicherung; in: Bock/Weigand 1991, 61-85.

- Härle, Wilfried:** Dogmatik, Berlin/New York: de Gruyter 1995.
- Hartung, Fritz; Gerhard Commichau:** Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, neu hg. von G. Commichau, Göttingen: Muster-Schmidt 5. Aufl. 1985.
- Hassauer, Friederike:** Weiblichkeit – der blinde Fleck der Menschenrechte?; in: Gerhard u.a. 1990, 320-337.
- Heckel, Martin:** Die Menschenrechte im Spiegel reformatorischer Theologie, [Abhandlungen der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-historische Klasse; Jg. 1987, Abh. 4] Heidelberg: Winter 1987.
- Heidelmeyer, Wolfgang:** Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen, [UTB 123], Paderborn: Schöningh 3. Aufl. 1982.
- Henke, Dieter u.a. (Hg.):** Der Wirklichkeitsanspruch von Theologie und Religion. Ernst Steinbach zum 70. Geburtstag, Paderborn: Schöningh 3. Aufl. 1982.
- Henke, Martin:** "Sozialhilfe: Ihr gutes Recht" – auch ohne Wohnung? Zur Sozialhilfegewährungspraxis für Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen; in: GH 1/ 1994, 4-7.
- Henke, Martin:** Die ambulante Hilfe – niedrigschwellig, billig, ehrenamtlich?; in: wohnungslos 4/ 1997 (a), 133-141.
- Henke, Martin:** Förderkonzept: Beispielhafte Hilfen zur dauerhaften Wohnraumversorgung für Wohnungsnotfälle des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen; in: wohnungslos 1/ 1997, 36-42.
- Herdegen:** Kommentar z. Art. 13 GG, Bonner Kommentar 71. Lieferung Oktober 1993.
- Hesse, Konrad:** Art. »Grundrechte«; in: StL, 7. Aufl. 1986, 1111-1126.
- Hesse, Konrad:** Bedeutung der Grundrechte; in: Benda u.a. 1994, 127-160.
- Hilpert, Konrad:** Die Menschenrechte. Geschichte – Theologie – Aktualität, Düsseldorf: Patmos 1991.
- Höffe, Otfried:** Christliche Sozialethik im Horizont der Ethik der Gegenwart, zum Beispiel Menschenrechte; in: Furger, Franz; Joachim Wiemeyer (Hg.): Christliche Sozialethik im weltweiten Horizont, Münster: Aschendorff 1992, 78-89.
- Holtmannspötter, Heinrich:** Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe; in: GH 1/ 1993, 13-15.
- Holtmannspötter, Heinrich:** Größe und Entwicklung der Wohnungsnot und Obdachlosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern. Ergebnisse einer Fachtagung; in: GH 3/ 1994, 96-98.
- Holtmannspötter, Heinrich:** Die Wohnungslosenhilfe 1993; in: GH 1/ 1994 (a), 1-3.
- Honecker, Martin:** Das Recht des Menschen. Einführung in die evangelische Sozialethik Gütersloh: Gütersloher 1978.
- Horner, Franz:** Ethische Kriterien für die Entwicklung sozialer Grundsätze; in: HCE 2, 1993, 221-236.
- Huber, Wolfgang:** Kirche und Öffentlichkeit, Stuttgart: Klett 1973.
- Huber, Wolfgang:** Das Grundgesetz und die Menschenrechte; in: ZEE 33. 1989, 82-85.

Huber, Wolfgang: Menschenrechte und biblisches Rechtsdenken. Ein Versuch; in: Kirche und Israel – Neukirchener Theologische Zeitschrift 8. 1993 (a), 144-160.

Huber, Wolfgang: Art. »Menschenrechte/Menschenwürde«, in: TRE 22, 1993, 577-602.

Huber, Wolfgang: Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik, Gütersloh: Kaiser/Gütersloher 1996.

Huber, Wolfgang; Heinz Eduard Tödt: Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt, München: Kaiser 3. Aufl. 1988.

Isensee, Josef: Menschenrechte – Staatsordnung – Sittliche Autonomie; in: Schwartländer 1981, 70-103

Isensee, Josef: Die katholische Kritik an den Menschenrechten. Der liberale Freiheitseintwurf in der Sicht der Päpste des 19. Jahrhunderts; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 138-174. 1987.

ISTANBUL DECLARATION ON HUMAN SETTLEMENTS. URL: <http://www.undp.org/un/habitat/agenda/ist-dec.html> 1996.

Jäger, Alfred: Diakonische Unternehmenspolitik. Analysen und Konzepte kirchlicher Wirtschaftsethik, Gütersloh: Gütersloher 1992.

Jahn, Gerhard: Von der Unersetzlichkeit des sozialen Wohnungsbaus; in: Ude 1990, 71-87.

Jellinek, Georg: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1927); in: Schnur 1974, 1-77. 1974.

Joest, Wilfried: Dogmatik, Bd. 2. Der Weg Gottes mit dem Menschen, [UTB 1413], Göttingen: Vandenhoeck 1986.

Jordan, Erwin: Thesen zur aktuellen Diskussion um »Straßenkinder« in der Bundesrepublik; in: wohnungslos 1/ 1995, 2-3.

Jüngel, Eberhard: Paulus und Jesus. Eine Untersuchung zur Präzisierung der Frage nach dem Ursprung der Christologie, [HUTh 2], Tübingen: Mohr 5. Aufl. 1979.

Kämper, Andreas; Uwe Söhl: Dezentrales stationäres Wohnen. Ein Ausweg aus der Sackgasse der stationären Wohnungslosenhilfe oder eine fachliche Weiterentwicklung der stationären Wohnungslosenhilfe; in: wohnungslos 2/ 1996, 54-58.

Käsemann, Ernst: Paulinische Perspektiven, Tübingen: Mohr 3. Aufl. 1993.

Kessler, Rainer: Staat und Gesellschaft im vorexilischen Juda. Vom 8. Jahrhundert bis zum Exil, [VT.S 47], Leiden/New York/Köln: Brill 1992.

Kessler, Rainer: Das Wirtschaftsrecht der Tora; in: Kuno Füßel; Franz Segbers (Hg.): "... so lernen die Völker des Erdkreises Gerechtigkeit", Luzern: Edition Exodus 1995, 78-94.

Kessler, Wolfgang: Wenn der Staat Steuern zahlt; in: Publik-Forum Nr. 13 v. 09.07. 1993, 7.

- Kim, Hyung-Min:** Solidarität und Menschenrechte. Eine theologisch-sozialethische Erörterung der Begründung und Umsetzung der Menschenrechte der dritten Generation, Hamburg/Münster: Lit 1995.
- Kirchenamt der EKD (Hg.):** Die Menschenrechte im ökumenischen Gespräch. Ein Beitrag der Kammer der EKD für öffentliche Verantwortung, vom 26. September 1975, Gütersloh: Gütersloher 1979.
- Kirchenamt der EKD (Hg.):** Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe; in: Ders. (Hg.): Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bd. 2, Teil 4, Gütersloh: Gütersloher 1992, 9-54. (1985)
- Kirchenamt der EKD (Hg.):** Verantwortung für ein soziales Europa. Denkschrift der Kammer der EKD für soziale Ordnung, Gütersloh: Gütersloher 1991.
- Kirchenamt der EKD (Hg.):** Berlin-Spandau 1991. Bericht über die achte Tagung der siebten Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 22. bis 24. Februar 1991, [Berichte über die Tagungen der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland, Band 45], Hannover 1991. (1991 (a))
- Kirchenamt der EKD (Hg.):** Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis. Erklärung der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst, [EKD Texte 46], 1993.
- Kirchenamt der EKD und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.):** Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, [Gemeinsame Texte 9], Hannover/Bonn 1997.
- Knauer, Maria:** Karrieren nach unten. Die Obdachlosen und die Gemeinden; in: Ude 1990, 185-195.
- Koch, Franz; Claus Reis:** Wohnungspolitik in sozialpolitischer Perspektive, hg. v. Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins 1992.
- Koch, Klaus; Johann Michael Schmidt:** Apokalyptik, [WdF 365], Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1982.
- Koch, Traugott:** Menschenwürde als das Menschenrecht. Zur Grundlegung eines theologischen Begriffs des Rechts, in: ZEE 35. 1991, 96-112
- Koenen, Ralf:** Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat, Frankfurt a.M.: Campus 1990.
- Kohler, Marc-Eduard:** Diakonie, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 2. Aufl. 1995.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST):** Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Notfällen, KGST-Bericht Nr. 10/1989, Köln 1989.
- Korczak, Dieter:** Marktverhalten, Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München: GP Forschungsgruppe 1997.
- Korczak, Dieter; Gabriela Pfefferkorn:** Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren und des Bundesministeriums der Justiz, [Schriftenreihe des BMFuS; 3], Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1992.

- Kuhnert, Jan:** Neue Planungs-, Förderungs- und Finanzierungsmodelle; in: Schwencke 1992, 79-86.
- Langer, Ingrid:** »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus« – doch darf es mitreden? Staatsziele und Grundrechte in der Verfassungsdiskussion; in: Dimpker 1994, 136-153.
- LBS-Initiative Junge Familie (Hg.):** Wohnsituation von Familien in Deutschland. Dokumentation des Symposiums 26.-27. Mai 1994 in Königswinter, Münster 1994.
- Leibfried, Stephan (Hg.):** Armutsrisiken in Deutschland, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1995.
- Leibfried, Stephan; Wolfgang Voges (Hg.):** Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/ 1992.
- Lienemann, Wolfgang:** Zur theologischen Begründung der Menschenrechte; in: OekR 39. 1990, 307-317.
- Lienemann, Wolfgang:** Gerechtigkeit, [Bensheimer Hefte 75], Göttingen: Vandenhoeck 1995.
- Limburg, James:** Die Menschenrechte im Alten Testament; in: Concilium 15. 1979, 209-212.
- Lochmann, Jean Milic; Jürgen Moltmann (Hg.):** Gottes Recht und Menschenrechte. Studien und Empfehlungen des Reformierten Weltbundes, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1976.
- Lohmann, David:** Das Bielefelder Diakonie-Managementmodell, Gütersloh: Kaiser, Gütersloher 1997.
- Lorz, Ralph Alexander:** Modernes Grund- und Menschenrechtsverständnis und die Philosophie der Freiheit Kants. Eine staatsrechtliche Untersuchung an Maßstäben des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, [Marburger Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 8], Stuttgart u.a.: Boorberg 1993.
- Loschen, Alfred:** Konzept der Diakonie gegen Wohnungsnot – ein Kampf Davids gegen Goliath; in: GH 3/ 1992, 55-58.
- Luck, Ulrich:** Neutestamentliche Perspektiven zu den Menschenrechten; in: Baur 1977, 1977, 19-38.
- Lührmann, Dieter:** Art. »Gerechtigkeit« III. Neues Testament; in: TRE 12, 1984, 414-420.
- Luther, Henning:** Leben als Fragment; in: WzM 43. 1991, 262-273
- Lutz, Roland:** Obdachlos im Osten. Lagen und Reaktionen; in: GH 3/ 1994, 89-96.
- Machacek, Rudolf:** Über das Wesen der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte; in: Matscher 1991, 1991, 21-74.
- Magonet, Jonathan:** Menschenrechte in der Hebräischen Bibel; in: Kirche und Israel – Neukirchener Theologische Zeitschrift 8. 1993, 107-118.
- Marx, Karl:** Zur Judenfrage (1843); in: MEW 1, Berlin: Dietz 1969, 347-377.

- Matscher, Franz (Hg.):** Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme, [Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte Vol. 3], Kehl am Rhein u.a.: Engel 1991.
- Menger, Christian-Friedrich:** Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz (1953); in: Forsthoff 1968, 42-72.
- Mergler, Otto; Günther Zink u.a.:** Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, Stuttgart u.a.: Kohlhammer 4. Aufl. 22. Lieferung 1997.
- Merten, Detlef:** Sozialrecht, Sozialpolitik; in: Benda u.a. 1994, 961-1003.
- Messner, Dirk; Franz Nuscheler:** Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn: Dietz 1996.
- Mietgesetze.** Textausgabe mit ausführlichem Sachregister und einer Einführung, [Beck-Texte], München: Beck 31. Aufl. 1996.
- Moltmann, Jürgen:** Diakonie im Horizont des Reiches Gottes, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1984.
- Moltmann, Jürgen:** Menschenrechte, Rechte der Menschheit und Rechte der Natur, in: Concilium 26. 1990, 165-174.
- Mühlhäuser, Kurt:** Versäumte Chancen: Boden- und Steuerrecht; in: Ude 1990, 168-184.
- Mühlich, Eberhard; Ilona Mühlich-Klinger:** Raum in der kleinsten Hütte? Wie Familien wohnen; in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Wie geht's der Familie? München: Kösel 1988, 333-343.
- Müller, Norbert:** Erwartungen der Wohnungswirtschaft an eine Kooperation mit der Wohnungslosenhilfe; in: wohnungslos 2/ 1996, 44-48.
- Müller, Peter:** Menschenrechte und Grundrechte in der Gesellschafts- und Rechtsordnung des real existierenden Sozialismus unter Berücksichtigung des KSZE-Prozesses; in: Reformierte Kirche in Nordwestdeutschland 1989, 25-49.
- Nethöfel, Wolfgang:** Art. »Naturrecht III.: Katholisch«, in: EvStL, 3. Aufl. 1987, 2230-2233.
- Nethöfel, Wolfgang:** Jenseits vom Wohlwollen... Christliche Ethik in der Marktwirtschaft?; in: Dimpker 1994, 154-166.
- Nowack, Manfred:** Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte; in: Bielefeldt u.a. 1993, 1993, 19-52.
- Oestreich, Gerhard:** Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Berlin: Duncker & Humblot 2. Aufl. 1978.
- Öhlinger, Theo:** Die Europäische Sozialcharta; in: Matscher 1991, 335-354.
- Otto, Eckart:** Theologische Ethik des Alten Testaments, Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1994.
- Otto, Eckart:** Biblische Rechtsgeschichte. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung; in: ThRv 91. 1995, 283-292.

- Passarge, Ulla:** Gegen Wohnungslosigkeit von Frauen – für eine eigenständige frauenspezifische Wohnungspolitik; in: GH 4/ 1993, 135-139.
- Pfeiffer, Ulrich u.a.:** Thesen zur Situation des Wohnungsmarktes und Wohnungspolitische Strategie, erarbeitet unter Federführung von Ulrich Pfeiffer, hg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Juli 1993.
- Pfeiffer, Ulrich:** Wohnungsmarkt heute – Situationsanalyse, Problematik, Lösungssätze; in: LBS-Initiative Junge Familie 1994, 23-27.
- Pfisterer, Karl Dieterich:** Wir achten die Würde jedes Menschen; in: Diakonie, Dezember 1997, 266-269.
- Philippi, Paul:** Art. »Diakonie« I. Geschichte der Diakonie; in: TRE 8, 1981, 621-644.
- Praml, Rolf:** Staatliche Wohnungsbaupolitik. Überlegungen für Hessen; in: Schwencke 1992, 55-77.
- Putz, Gertraud:** Christentum und Menschenrechte, (Veröffentlichungen des Internationalen Forschungszentrums für Grundfragen der Wissenschaften, Salzburg; N.F., Bd. 40) Innsbruck/Wien: Tyrolia 2. Aufl. 1992.
- Raiser, Ludwig:** Vom rechten Gebrauch der Freiheit. Aufsätze zu Politik, Recht, Wissenschaftspolitik und Kirche, hg. v. Konrad Raiser, Stuttgart: Klett 1982.
- Raiser, Ludwig:** Über den Rechten Gebrauch der Freiheit (1965); in: Ders. 1982, 54-58. (1982 (a)).
- Raiser, Ludwig:** Die Rechtsgeltung der Menschenrechte (1974); in: Ders. 1982, 168-176. (1982 (b)).
- Raiser, Ludwig:** Soziale Grundrechte (1976); in: Ders.: 1982, 177-188. (1982 (c)).
- Reformierte Kirche in Nordwestdeutschland (Hg.):** Recht nach Gottes Wort. Menschenrechte und Grundrechte in Gesellschaft und Kirche, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1989.
- Reinders, Hans:** Ethical universalism and human rights; in: Musschenga, A.W.; B. Voorzanger, A. Soeteman (Hg.): Morality, worldview and law, Assen/Maastricht 1992, 83-98.
- Reis, Claus; Jutta Braun-von der Brelie (Hg.):** Sicherung eines Grundrechts auf Wohnen, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1994.
- Rendtorff, Trutz:** Freiheit und Recht des Menschen. Theologische Überlegungen zur Erklärung der Menschenrechte, in: LR 18. 1968, 215-227.
- Rendtorff, Trutz:** Menschenrechte und Rechtfertigung. Eine theologische Konspektive, in: Henke u.a. 1976, 161-174.
- Rendtorff, Trutz:** Menschenrechte als Bürgerrechte. Protestantische Aspekte ihrer Begründung; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 93-118.
- Rendtorff, Trutz:** Ethik. Grundelemente, Methodologie und Konkretionen einer ethischen Theologie, Band 2, Stuttgart u.a.: Kohlhammer 2. Aufl. 1991.
- Reuter, Hans-Richard:** Menschenrechte zwischen Universalismus und Relativismus. Eine Problemanzeige; in: ZEE 40. 1996, 135-147.

- Riese, Horst:** Interessenorganisationen von Mietern. Geschichte der deutschen Mieterbewegung bis zur Gründung des deutschen Mieterbundes, Berlin 1988.
- Riese, Horst:** Mieterorganisation und Wohnungsnot. Geschichte einer sozialen Bewegung, Basel u.a.: Birkhäuser 1990.
- RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT:** United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 03.-14.06. 1992; (A/CONF.151/26, 12.08.1992); [URL: [gopher://gopher.undp.org.documents/UNCED/Englisch/riodecl](http://gopher.undp.org.documents/UNCED/Englisch/riodecl)], 1992.
- Rohwer, Götz:** Einkommensmobilität und soziale Mindestsicherung. Einige Überlegungen zum Armutsrisiko; in: Leibfried/Voges 1992, 367-379.
- Roloff, Jürgen:** Neues Testament, [Neukirchener Arbeitsbücher], Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 5. Aufl. 1992.
- Roscher, Falk:** Kleine Änderungen, große Wirkung – die Neuregelung bei § 72 BSHG; in: wohnungslos 4/ 1996, 121-124.
- Rosenke, Werena:** Weibliche Wohnungsnot. Ausmaß – Ursachen – Hilfeangebote; in: wohnungslos 3/ 1996, 77-81.
- Ruhstrat, Ekke-Ulf:** Probleme und Chancen der Wohnungsversorgung alleinstehender Wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter in ökonomisch schrumpfenden Städten am Beispiel Bremen; in: Autorengruppe 1987, 53-75.
- Ruhstrat, Ekke-Ulf:** Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit! Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit, Bielefeld: VSH 2. Aufl. 1995.
- Ruhstrat, Ekke-Ulf:** Den Letzten küßt die Wohlfahrt?! – Grenzen und Möglichkeiten der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe; in: wohnungslos 3/ 1995 (a), 87-95.
- Rüsberg, Holger:** Alles was Recht ist! Offensive Rechtsdurchsetzung als Handlungskonzept ambulanter Hilfe; in: GH 1/ 1994, 8-13.
- Ruschke, Werner M.:** Wir sind Kirche; in: Diakonie, Dezember 1997, 280-282.
- Rüterswörden, Udo:** Dominium Terrae, [BZAW 215], Berlin: de Gruyter 1993.
- Saladin, Peter:** Menschenrechte und Menschenpflichten; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 267-291.
- Saladin, Peter:** Menschenwürde und Menschenrechte; in: HCE 2, 1993, 197-220.
- Salzmann, Bruno u.a.:** Demographie und familiale Aspekte von Arbeitsmarkt und Wohnungsbau. Materialien zum 5. Familienbericht / Band 1, München: DJI-Verlag 1994.
- Samson, Klaus:** The protection of economic and social rights within the framework of the International Labour Organisation; in: Matscher 1991, 1991, 123-140.
- Schäfer, Gerhard K.:** Die Option für die Armen als Herausforderung für Diakonie und Sozialethik; in: Götzelmann u.a. 1998, 204-215.
- Scharpf, Fritz W.:** Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen; in: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr.7/Juli 1993, 439-442.
- Schefold, Dian:** Art. »Verfassungsgerichtsbarkeit«; in: EvStL, 3. Aufl. 1987, 3760-3779.

- Schleicher, Michael:** Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung; in: Reis/Brelie 1994, 83-94.
- Schlink, Edmund:** Das theologische Problem des Naturrechts; in: Viva Vox Evangelii. FS Landesbischof H. Meiser zum 70. Geburtstag, München 1951, 246-258.
- Schmidt, Werner H.:** Einführung in das Alte Testament, Berlin/New York: de Gruyter 5. Aufl. 1995.
- Schmidt, Werner H.:** Alttestamentlicher Glaube, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 8. Aufl. 1996.
- Schnieder, Bernd:** Familie, Haushalt, Wohnen. Empfehlungen für die Wohnungsversorgung; in: Salzmann u.a. 1994, 243-264.
- Schnur, Roman (Hg.):** Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, [WdF XI], Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2. Aufl. 1974.
- Schofer, Martin; Martin Henke:** Wohnungsnot und Diakonie; in: Diakonie 18. 1992, 275-280.
- Schrey, Heinz-Horst:** Wiedergewinnung des Humanum? Menschenrechte in christlicher Sicht, in: ThR 48. 1983, 64-83.
- Schubert, Dirk (Hg.):** Sozial wohnen. Kommunale Wohnungspolitik zwischen Eigentümer- und Mieterinteressen, Darmstadt: Verl. f. Wiss. Publikationen 1992.
- Schüngel-Straumann, Helen:** Art. »Gottebenbildlichkeit I. In der biblischen Überlieferung«; in: WFT 1991, 173-177.
- Schütz, Hans-Georg:** Mobile Standort-Bestimmung. Diakonie zwischen Kirche und Gesellschaft; in: Michael Schibilsky (Hg.): Kursbuch Diakonie, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1991, 127-142.
- Schwartländer, Johannes (Hg.):** Menschenrechte – eine Herausforderung der Kirche, [Entwicklung und Frieden – Materialien 11], München: Kaiser 1979.
- Schwartländer, Johannes (Hg.):** Modernes Freiheitsethos und christlicher Glaube. Beiträge zur juristischen, philosophischen und theologischen Bestimmung der Menschenrechte. München: Kaiser/ Mainz: Grunewald 1981.
- Schwartländer, Johannes:** Demokratie und Menschenrechte im Horizont sittlich-autonomer Freiheit; in: Schwartländer 1981, 36-69.
- Schweitzer, Wolfgang:** Menschenrechte im Kontext ökumenischer Theologie, in: ZEE 22. 1978, 60-70.
- Schwencke, Olaf (Hg.):** Wohnungsnot in Deutschland. Städtebaupolitische Tagung, [Loccumer Protokolle 59/1991], Loccum: Evangelische Akademie 1992.
- Seidel, Markus Heinrich:** "Aber mich fragt ja doch keiner, Alter ...". Straßenkinder in Deutschland: Die professionelle Jugendhilfe hat kläglich versagt und muß jetzt ihre selbsternannte Kompetenz in Frage stellen; in: wohnungslos 1/ 1995, 7-10.
- Siebold, Thomas:** Der Städtegipfel Habitat II in Istanbul 1996. Wenig Neues aus Istanbul; in: Messner/Nuscheler 1996, 226-233.
- Silbermann, Alphons:** Neues vom Wohnen der Deutschen (West), Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1991

- Simma, Bruno:** The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; in: Matscher 1991, 75-94.
- Simma, Bruno; Ulrich Fastenrath (Hg.):** Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz, München: dtv 3. Aufl. 1992.
- Simon, Helmut:** Verfassungsgerichtsbarkeit; in: Benda u.a. 1994, 1637-1677.
- Skowronowski, Christine:** Chancen für Töpfers Reformwerk schwinden; in: Frankfurter Rundschau v. 12.11. 1997, 13.
- Söllner, Alfred:** Genese, Schwerpunkte und Konsequenzen der familienpolitisch relevanten Verfassungsgerichtsentscheidungen. Vortrag vor dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ am 14.06.1996 in Hannover, unveröffentlichtes Manuskript (1996).
- Specht, Thomas:** Spaltung im Wohnungsmarkt – Die unsichtbare Armut des Wohnens; in: Döring u.a. 1990, 227-243.
- Specht-Kittler, Thomas:** Wohnungslosenhilfe in der Krise. Neue Herausforderungen und die Suche nach Antworten auf dem Weg ins 21. Jahrhundert; in: wohnungslos 4/ 1997, 145-154.
- Starnitzke, Dierk:** Diakonie als soziales System. Eine theologische Grundlegung diakonischer Praxis in Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann, Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1996.
- Statistisches Bundesamt (Hg.):** Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Metzler-Poeschel 1958 ff.
- Steinmeier, Frank W.:** Bürger ohne Obdach. Zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum. Tradition und Perspektiven staatlicher Intervention zur Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit, Bielefeld: VSH 1992.
- Steinmeier, Frank W.:** Grundrecht auf Wohnraum – Leerformel oder verfassungspolitische Perspektive?; in: Frankenberger u.a. 1992, 36-51 (1992 (a)).
- Sternel, Friedemann:** Einführung; in: Mietgesetze 1996, XI-XXXIV.
- Stourzh, Gerald:** Die Begründung der Menschenrechte im englischen und amerikanischen Verfassungsdenken des 17. und 18. Jahrhunderts; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 78-90.
- Strohm, Theodor:** Diakonie und Sozialethik. Beiträge zur sozialen Verantwortung der Kirche, Heidelberg: HVA 1993.
- Sturm, Hans-Peter:** Psychiatrie und Platte – Situationsanalyse; in: wohnungslos 2/ 1997, 72-74.
- Thies, Reinhard; Christoph Kummer:** Soziale Wohn- und Obdachlosenhilfe im Verbund von Wohnungslosenhilfe, Kommunen und Wohnungswirtschaft; in: wohnungslos 2/ 1996, 33-37.
- Tödt, Heinz Eduard:** Perspektiven theologischer Ethik, München: Kaiser 1988.
- Tugendhat, Ernst:** Menschenrechte; in: ders.: Vorlesungen über Ethik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993, 336-363.

Turre, Reinhard: Diakonik. Grundlegung und Gestaltung der Diakonie, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1991.

Ude, Christian (Hg.): Wege aus der Wohnungsnot, München: Piper 1990.

Ude, Christian: Retten, was zu retten ist. Zur Sicherung des preiswerten Wohnungsbestands; in: Ude 1990, 55-62 (1990(a)).

Uhrig, Winfried: Standards niedrigschwelliger Angebote der Wohnungslosenhilfe; in: wohnungslos 4/ 1997, 141-145.

Ulbrich, Rudi: Wohnverhältnisse einkommensschwacher Schichten; in: Döring u.a. 1990, 206-226.

Ulbrich, Rudi: Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9 vom 19.2. 1993, 16-25.

Verhülsdonk, Roswitha: Grundfragen familialen Wohnens; in: LBS-Initiative Junge Familie 1994, 15-21.

Vogel, Hans-Jochen: Abschließende Äußerungen; in: Benda u.a. 1994, 1994, 1691-1698.

Voigt, Alfred: Art. »Grundrechte« I. Geschichte; in: EvStL 1, 3. Aufl. 1987, 1212-1218.

Walzer, Michael: Interpretation and social criticism, Cambridge (Mass.): Harvard 1993 (a).

Walzer, Michael: Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus; in: Axel Honneth (Hg.): Kommunitarismus. Eine Debatte über die Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.: Campus 1993 (b), 157-180.

Walzer, Michael: Spheres of justice. A defense of pluralism and equality, ? : Basic Books 11. Aufl. 1994.

Wangenheim, Hans-Wilhelm v.: Überlegungen zur Wohnungspolitik; in: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, Bonn, Nr.4/ 1993, 5-6.

Ward, Benjamin: Die Idealwelten der Ökonomen. Liberale, Radikale, Konservative, Frankfurt a.M.: Campus 1986.

Weber, Max: Das antike Judentum. Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie III, Tübingen: Mohr 6. Aufl. 1976.

Weder, Hans: Gegenwart und Gottesherrschaft. Überlegungen zum Zeitverständnis bei Jesus und im frühen Christentum, Neukirchen-Vluyn: Neukirchener 1993.

Welsch, Wolfgang: Eurozentrismus oder Universalität. Über die Menschenrechte und die Gefahr einer rechtstheoretischen Kolonialisierung; in: Frankfurter Rundschau Nr. 205, 03.09. 1996, 10.

Westermann, Claus: Das Alte Testament und die Menschenrechte; in: Baur 1977, 5-18.

WIENER ERKLÄRUNG UND AKTIONSPROGRAMM, (A/CONF.157/23, 12.07.1993); in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.): Dokumente zur Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 14. bis 25. Juni 1993 in Wien, Bonn 1993.

Wingen, Max: Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik, [Schriften des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 270], Frankfurt a.M.: Verlag des DVÖPF 1994. (246-281)

Wolf, Andreas; Johannes Denninger: Der Blick über den Zaun. Ein paar Anmerkungen zur Wohnungslosenhilfe in den neuen Bundesländern; in: wohnungslos 2/ 1995, 61-67.

Wolowicz, Ernst: Zwischen Staatsintervention und freiem Spiel. Entwicklung der Wohnungsbau- und Mietrechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland; in: Ude 1990, 13-54.

Zacher, Hans F.: Grundrechte als Sache der Welt und als Sache der Kirche; in: Böckenförde/Spaemann 1987, 327-350.

Zentraler Runder Tisch der DDR: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Entwurf vom 4. April 1990; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1990, 731-757.

Zippelius, Reinhold: Art. »Grundrechte«, II.-VI.; in: EvStL, 3. Aufl. 1987, 1218-1241.